



第五十一届会议  
临时议程\* 项目108

促进和保护儿童的权利

武装冲突对儿童的影响

秘书长的说明

1. 秘书长谨把他按照大会1993年12月20日第48/157号决议的要求于1994年6月8日委派的专家格拉萨·马谢尔女士编写的关于武装冲突对儿童的影响的研究报告转交给大会。该研究报告是按照决议的规定,在联合国人权事务中心和联合国儿童基金会的支助下进行的,是广泛征求意见的结果。

2. 专家在报告中建议了供各会员国和国际社会采取行动的全面议程的要素,以改善对冲突局势下儿童的保护和照料,并防止冲突的发生。研究报告显示了这些问题对在国际人权、和平与安全和发展议程的中心地位,应有助于促进国际社会采取紧急、坚决行动,补救受武装冲突影响的儿童的处境。

3. 秘书长相信大会将透彻审议这份研究报告以及所需后续工作的机制,并监测大会将就这一重要题目通过的结果和建议的实施。

---

\* A/51/150。

武装冲突对儿童的影响

秘书长的专家格拉萨·马谢尔女士遵照大会第48/157号决议提交的报告。

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言 .....	1 - 28	8
A. 对儿童的攻击 .....	1 - 8	8
B. 研究过程和方法 .....	9 - 21	9
C. 当代武装冲突的格局和特点 .....	22 - 28	13
二、 减轻武装冲突对儿童的影响 .....	29 - 203	15
A. 儿童士兵 .....	34 - 62	17
1. 征募 .....	36 - 43	17
2. 如何使用儿童士兵 .....	44 - 48	19
3. 复员及重新参与社会生活 .....	49 - 57	21
4. 防止今后征募 .....	58 - 61	23
5. 关于儿童士兵的具体建议 .....	62	24
B. 难民和国内流离失所的儿童 .....	63 - 90	24
1. 逃亡中的儿童的易受伤害性 .....	67 - 68	25
2. 失散的儿童 .....	69 - 74	26
3. 疏散 .....	75 - 76	28
4. 难民中的儿童 .....	77 - 80	29
5. 国内流离失所的儿童的状况 .....	81 - 83	30
6. 收容所和确定身份与国籍的权利 .....	84 - 86	31
7. 返回家园及持久的解决办法 .....	87 - 89	31
8. 关于难民和国内流离失所儿童的具体建议 .....	90	32
C. 利用性营利及基于性别的暴力 .....	91 - 110	33
1. 基于性别的暴力: 战争的一种武器 .....	91 - 95	33

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
2. 卖淫和被用于性营利的儿童受害者 .....	96 - 102	35
3. 结束不受惩罚的作法 .....	103 - 106	36
4. 防止基于性别的暴力 .....	107 - 109	37
5. 关于利用性营利和基于性别的暴力的 具体建议 .....	110	38
D. 地雷和未爆弹药 .....	111 - 126	39
1. 对儿童的威胁 .....	113 - 118	40
2. 扫雷、排雷意识和康复 .....	119 - 122	41
3. 国际上禁止的必要性 .....	123 - 125	43
4. 关于地雷和未爆弹药的具体建议 .....	126	44
E. 制裁 .....	127 - 135	44
1. 人道主义豁免 .....	128 - 130	45
2. 需对儿童所受影响进行评估和监测 .....	131 - 134	46
3. 关于制裁的具体建议 .....	135	47
F. 保健和营养 .....	136 - 165	48
1. 传染性疾病 .....	140 - 142	48
2. 生殖保健 .....	143 - 144	50
3. 残疾 .....	145	50
4. 保健设施的毁坏 .....	146 - 148	51
5. 保护保健服务和保健工作人员 .....	149 - 151	52
6. 食物供应的破坏 .....	152 - 154	53
7. 营养不良 .....	155 - 161	53

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
8. 保护食物安全 .....	162 - 164	55
9. 关于保健和营养的具体建议 .....	165	56
G. 促进心理康复和重新参与社会生活 .....	166 - 183	57
1. 暴力对儿童的心理社会影响 .....	168 - 171	58
2. 康复方案的最佳措施 .....	172 - 182	59
3. 关于促进心理社会康复的具体建议 .....	183	62
H. 教育 .....	184 - 203	63
1. 冲突期间教育面临的危险 .....	186 - 188	64
2. 挑战和机遇 .....	189 - 202	65
3. 关于教育的具体建议 .....	203	69
三、保护儿童的现有标准的相关性和适当性 .....	204 - 240	69
A. 人道主义法 .....	211 - 218	71
B. 人权法 .....	219 - 231	73
1. 关于难民地位的公约 .....	223 - 225	74
2. 儿童权利公约 .....	226 - 231	75
C. 执行标准和监测违反情况 .....	232 - 239	77
D. 关于标准的具体建议 .....	240	78
四、重建与和解 .....	241 - 252	80
A. 重建 .....	241 - 246	80
B. 和解 .....	247 - 252	81
五、预防冲突 .....	253 - 265	83
A. 和平教育 .....	255 - 258	84

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
B. 非军事化 .....	259 - 262	85
C. 预先警报 .....	263 - 265	86
六、执行机制 .....	266 - 311	87
A. 各国政府的后续行动 .....	270 - 278	88
B. 区域和分区域安排 .....	279 - 280	90
C. 联合国的责任 .....	281 - 306	91
1. 联合国人权系统 .....	285 - 287	92
2. 机构安排 .....	288 - 302	93
3. 机构间机制 .....	303 - 306	100
D. 民间社会组织 .....	307 - 311	102
七、结论 .....	312 - 318	103
附件 为武装冲突对儿童的影响的报告提交的研究成果 .....		110

增 编

附 件\*

一、关于非洲之角、东部、中部和南部非洲区域武装冲突对儿童的影响的第一次区域协商会议的声明(1995年4月17日至19日, 亚的斯亚贝巴) .....	3
--	---

---

\* 附件一至八载于A/51/306/Add.1。

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
二、关于阿拉伯区域武装冲突对儿童的影响的第二次区域协商会议的声明(1995年8月27日至29日开罗) .....		11
三、关于西非和中非区域武装冲突对儿童的影响的第三次区域协商会议的声明(1995年11月7日至10日,阿比让) .....		24
四、亚洲及太平洋区域关于武装冲突对儿童的影响的第四次区域协商会议的声明(1996年3月13日至15日,马尼拉) .....		41
五、关于拉丁美洲和加勒比区域武装冲突对儿童的影响的第五次区域协商会议的声明(1996年4月17日至19日,圣德菲波哥大) .....		52
六、关于欧洲区域武装冲突对儿童的影响的第六次区域协商会议的声明(1996年6月10日至12日,佛罗伦斯) .....		61
七、世界宗教与和平会议通过的声明 .....		68
八、关于儿童与武装冲突的部分书目 .....		72

## 武装冲突对儿童的影响

### 一、 导言

#### A. 对儿童的攻击

1. 无数儿童被卷入各种冲突中。在这些冲突中，他们不仅仅是旁观者，而且是目标。一些儿童在平民被大屠杀中遇难；另一些儿童则成为在精心策划的灭绝种族的大屠杀的死难者中的一部分，还有一些儿童由于性暴力或武装冲突多重剥夺的影响而挨饿或生病。令人无比震惊的是，成千上万的青少年被无耻地拉去当兵。

2. 1955年，世界各地发生了30起重大的武装冲突。<sup>1</sup>所有这些冲突都在国家范围内、在种族、宗教和文化方面分裂的派系之间进行。这些冲突摧毁了农作物，礼拜的地方和学校。一切都不能幸免，没有被奉为神圣或受到保护的事物——儿童、家庭或社区概莫能外。在过去的十年中，估计有两百万儿童在武装冲突中被杀害。有三倍的儿童受重伤或终身致残，其中许多是触雷而致重残。<sup>2</sup>还有无数儿童被迫目睹、甚至参与恐怖的暴力行动。

3. 这些统计数字足以令人震惊不已，但更令人寒心的是由此得出的结论：世界上越来越多的地方正在被吸入荒芜的道德真空地带。这是一个没有最基本的人类价值的地带；儿童遭到杀戮，强奸和重残的地带；儿童被拉去当兵的地带；儿童忍饥挨饿并遭受极端野蛮暴行的地带。这种肆无忌惮的恐怖和暴力显示出蓄意的屠杀。人类的堕落几乎到了无以复加的地步。

4. 当代武装冲突的这种失去控制和混乱不堪的特点可归因于许多不同的因素，一些观察家指出，这是灾难性的政治大动乱和在面临广泛的贫困和经济紊乱时争相控制资源的结果。另一些观察家认为现代战争的冷酷是把传统社会打得四分五裂的社会革命的一种自然结果。后者的分析举出许多非洲社会有一贯强烈尚武的文化



作为证据。尽管战斗是凶猛的，但是仅在几代人以前，那些社会的规则和习俗仍将攻击妇女和儿童列为戒律。

5. 不管在现代的日子里对儿童施加野蛮暴行的原因是什么，要求停止这种暴行的时刻已经到来。本报告揭示了问题的严重程度并提出悬崖勒马的许多实际办法。它的最根本的要求是儿童根本不应该加入战争。国际社会必须声明，应把这种对儿童的攻击视为不可容忍和不可接受的。

6. 儿童是可以起作用的。在一个充满多样化和差异的世界中，儿童是一种能够使人们在共同的道德基础上团结一致的力量。儿童的需求和愿望是没有思想和文化之分的。所有儿童的需求都是相同的：富于营养的食品，足够的保健，接受体面的教育，有居所并有一个安全可爱的家庭。儿童既是我们为消除战争的最坏方面而斗争的理由，也是我们使之成功的最好机会。

7. 关心儿童是使我们走到一起来的共同标准。在《儿童权利公约》中，世界拥有一个几乎每个国家都批准的独特的手段。世界可以下定的唯一最重要的决心将是把对此《公约》的普遍认可变为普遍的现实。

8. 正是这样一种挑战，即把良好的意图转变为给儿童带来的实际变化，促使联合国儿童权利委员会在 1993 年根据《儿童权利公约》第 45 条 (c) 向大会建议，请秘书长对武装冲突对儿童的影响进行全面的 research。

## B. 研究过程和方法

9. 大会第四十八届会议通过的题为“保护受武装冲突影响的儿童”的第 48/157 号决议请秘书长任命一位专家，在人权事务中心（人权事务中心）和联合国儿童基金会的支助下，进行一次全面的研究。要求该专家在五个领域中提出建议：(1) 儿童参与武装冲突；(2) 加强预防措施；(3) 现有标准的相关性和适当性；(4) 改善对受武装冲突影响的儿童的保护需采取的措施以及 (5) 促进受到武装冲突影响的儿童

的身心康复和重新参加社会生活所需采取的行动。

10. 专家根据该决议向大会的第四十九届和第五十届会议提交了进度报告(A/49/643和A/50/537)。格拉萨·马歇尔女士现按照第48/157号决议,提交了她的关于《武装冲突对儿童的影响》的最后报告。报告阐明了该专家的调查结果和建议。在她的整个工作中,她用《儿童权利公约》作为执行原则和标准的指导依据。《儿童权利公约》成了新的多种学科的保护儿童的方针。它证明儿童所有权利的相互依赖性以及这些权利与在所有各级的全部行为者活动的相关性。本报告根据《儿童权利公约》使用“儿童”一词以包括任何不满18岁的人。

11. 专家在其工作过程中确定了一些除第九段中确定的那些之外的特别令人关切的问题,包括,冲突的不断变化的格局;对女童和少数民族和土著民族子女的特殊影响;经济禁运;强奸和基于性别的暴力和利用性营利的其他形式;酷刑;提供的教育、保健和营养以及心理方案不够完善;保护和照顾难民儿童和国内流离失所的儿童以及处境特别危险的儿童以及执行国际人权法和人道主义法不够得力。因此,在有关的政府间组织和非政府间组织和个人专家的配合下,通过编写二十五篇专题论文和基于实地的案例研究展开一个对这些问题进行研究的方案。

12. 为确定有关武装冲突中儿童的区域优先事项举行了六次区域磋商并提请各国政府、决策人和舆论界领导人对这些问题给予注意。举行了下述磋商:关于在东部、中部和南部非洲武装冲突对儿童的影响的第一次区域磋商;亚的斯亚贝巴,1995年4月17日至19日,(与非洲经济委员会共同举办);关于在阿拉伯区域武装冲突对儿童的影响的第二次区域磋商:开罗,1995年8月,(与西亚经济社会委员会和儿童基金会共同举办);关于在西非和中非武装冲突对儿童的影响的第三次区域磋商:阿比让,1995年11月7日至10日,(与非洲开发银行、非洲经济委员会和儿童基金会共同举办);关于在亚洲和太平洋区域武装冲突对儿童的影响的第四次区域磋商:马尼拉,1996年3月13日至15日,(与儿童基金会共同举办);关于在拉丁美洲和加

勒比区域武装冲突对儿童的影响的第五次区域磋商：波哥大，1996年4月17日至19日，（与哥伦比亚政府、拯救儿童基金会（联合王国）、哥伦比亚高等教育基金会和儿童基金会共同举办）；以及关于在欧洲区域武装冲突对儿童的影响的第六次区域磋商：佛罗伦萨，1996年6月10日至12日，（与意大利政府，儿童基金会意大利全国委员会，孤儿问题研究所以及儿童基金会国际儿童发展中心共同举办）。

13. 磋商方包括各国政府、军事当局和法律专家。这些磋商还涉及人权组织、传播媒介、宗教团体、来自民间社会的知名人士以及直接卷入武装冲突的妇女和儿童。

14. 该专家亲自对受到武装冲突影响的地区进行了实地访问。她访问的国家有：安哥拉、柬埔寨、哥伦比亚、北爱尔兰、黎巴嫩、卢旺达（以及在扎伊尔和坦桑尼亚联合共和国的难民营），塞拉利昂及前南斯拉夫的各个地方。在这些访问期间，她与政府代表，非政府组织、社区组织、妇女组织、宗教团体、各种机构、国家机关和其他有关各方会晤并会见儿童及其家庭成员。这种直接接触有助于确保本报告及其中的建议是在各国国情和国内的优先次序的坚实基础上作出的。它还确保本报告不只反映了那些参与保护和照顾儿童的大人的经验，而且还体现了受影响的家庭及儿童本身直接关切的问题。

15. 该专家得到了一组代表各种政治、宗教和文化背景的知名人士的指导。该组成员有：Belisario Betancur（哥伦比亚）；Fancis Deng（苏丹）；Marian Wright Edelman（美国）；Devaki Jain（印度）；Julius K. Nyerere（坦桑尼亚联合共和国）；Lisbet Palme（瑞典）；Wole Soyinka（尼日利亚）和 Desmond Tutu 大主教（南非）。此外，该专家还接受了一个技术专家咨询小组的分析和指导。该小组成员有：Thomas Hammarberg，组长（瑞典）；Philip Alston（澳大利亚）；Rachel Brett（大不列颠及北爱尔兰联合王国）；Victoria Brittain（大不列颠及北爱尔兰联合王国）；Maricela Daniel（墨西哥）；Helena Gezelius（瑞典）；Jim Himes（美国）；Duong Quynh Hoa（越南）；Elizabeth Jareg（挪威）；Helga Klein（美国）；Salim Lone（肯尼亚）；Jacques

Moreillon (瑞士); Vitit Muntarbhorn (泰国); Olara A. Otunnu (乌干达); Sadig Rasheed (苏丹); Everett Ressler (美国); Jane Schaller (美国); Anne Skatvedt (挪威); 以及 Jody Williams (美国)。该小组的特别顾问有: Ibrahima Fall (塞内加尔); Kimberly Gamble-Payne (美国); Stephen Lewis (加拿大); 以及 Marta Santos Pais (葡萄牙)。

16. 在上述所有工作中, 该专家从以下方面获得广泛支助: 各国政府, 宗教机构、政府间组织和非政府间组织, 以及联合国各机构, 特别是联合国儿童基金会(儿童基金会), 联合国人权事务中心以及联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)。在日内瓦和纽约定期召集机构间磋商, 代表来自以下重要国际机构: 人权事务中心; 人道主义事务部, 粮食及农业组织(粮农组织), 红十字国际委员会(红十字委员会), 红十字和红新月国际联合会及其各国分会, 国际劳工组织(劳工组织), 儿童基金会, 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织), 难民专员办事处, 联合国社会发展研究所(社发研究所), 世界粮食计划署(粮食计划署)以及世界卫生组织(卫生组织)。

17. 关于儿童和武装冲突问题的国际非政府组织工作组, 特别是儿童基金会的总部设在纽约的非政府组织委员会, 以及总部设在日内瓦的关于《儿童权利公约》非政府组织工作组的难民儿童和武装冲突中的儿童问题工作小组对专家的研究和动员活动提供巨大的捐助。其他的国际的、区域的(其中包括非洲自愿开发组织论坛和非洲反对虐待和忽略儿童的预防和保护网)以及各国的非政府组织也对这些活动提供了捐助。

18. 召集了有关以下内容的研讨会: 关于宗教团体在保护武装冲突境遇中的儿童方面的作用(在日内瓦, 与世界宗教争取和平会议共同主办); 和关于低强度冲突对儿童的影响(在贝尔法斯特, 与拯救儿童基金会(联合王国)和拯救儿童联合会共同主办)。第三个研讨会的题目是关于地雷、儿童士兵和康复(在斯德哥尔摩, 与儿

童基金会瑞典全国委员会、瑞典对外政策局、拯救儿童联合会，瑞典红十字会及瑞典其他非政府组织共同主办)。

19. 该专家除了收集资料以外，还开展了广泛的不寻常的敏感化和动员过程。这有助于发展由国家和区域组织的网络和联盟，并有助于将本报告提出的问题提到政治和发展议程上。这项事业的合作性质为在各学科与有关集团之间建立独特的新型伙伴关系创造了机会。例如，在亚的斯亚贝巴的第一次区域磋商之后，建立了一个儿童的非政府组织的新联盟以协调在东部、中部和南部非洲的关于儿童权利和发展的行动；在阿比让的第三次磋商之后，制定了一个区域主动倡议以促进妇女在缔造和平方面的作用，以及另一个提议是目前正在协商的为非洲防卫工作人员领导人提供儿童权利和保护培训；继开罗的第二次区域磋商之后，发表了关于在阿拉伯区域的儿童和战争的选定书目，以及继柬埔寨实地访问之后，请儿童基金会向社会事务部提供在具体履行儿童权利方面培训其工作人员的援助。

20. 该专家愿感谢儿童基金会全国委员会和拯救儿童联合会(即挪威儿童基金会)的巨大支助和财务捐款。没有这些支助和捐款是不可能进行这项工作的。她尤其要感谢德国、希腊、香港、日本、荷兰、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国及美利坚合众国的儿童基金会全国委员会。

21. 虽然本报告正式提交给联合国大会及其会员国审议，但它还提交给区域机构，联合国机构，专门机构以及其他主管机构，包括非政府组织，有关的特别报告员和工作小组，政府间机构和民间社会。

### C. 当代武装冲突的格局和特点

22. 暴力冲突历来使非战斗人员成为受害者。然而，当代武装冲突的格局和特点增加了对儿童的危险性。殖民主义的遗迹和持续存在的经济、社会和政治危机大大促成公共秩序的解体。由于国内不满情绪的不利影响，当今被卷入冲突的国家还受到

来自将其进一步推向边缘的全球经济的沉重压力。严峻的结构调整方案可望使基于市场的经济获得长期增长，但对直接削减预算赤字和政府开支的要求只会削弱本来就脆弱的国家，使它们依赖它们几乎无法控制的力量和关系。虽然许多发展中国家在最近几十年中取得相当可观的经济进步，但利益的分布往往不均衡，使无数人们还在为生存而挣扎。在许多国家中，由于内部战乱和基本服务结构的削弱所造成的职能政府的崩溃激起了不平等、怨愤及不和。权力和领导权的个人专有化以及对种族和宗教的控制以便为个人利益或狭隘小集团利益服务，对冲突中的国家同样起到削弱作用。

23. 所有这些因素都助长了各种冲突：在政府和反叛者之间的冲突，在为争取霸权而对立的不同集团之间的冲突以及普通群众之间的冲突，以广泛内乱形式出现的斗争。许多冲突旷日持久，无明确的起点或终点，使后人世代代为生存进行无穷的斗争。

24. 在从村庄到村庄或从街巷至街巷的战斗中，战斗人员和平民的界限消失了。在近几十年里，战争中平民受害者的比例从5%急剧升至90%。暴力和残忍的恐怖程度标志着这些斗争卷入的平民多于士兵。所采取的手法简直是无所不用其极，从有组织的强奸到摧毁农作物和在井中下毒等焦土战术，以至于种族大清洗和灭绝种族的大屠杀。所有标准都被摒弃了，对妇女和儿童人权的侵犯的案例达到前所未有的数字。儿童日益成为暴力和恶行的目标，甚至成为作恶者。

25. 儿童从社会支助网络寻求保护，但这些网络已被新的政治和经济现实所破坏。冲突及剧烈的社会变革已对家庭和社区之间的社会福利网络产生影响。迅速的城市化以及基于市场的价值观的扩散也对一度基于扩大的家庭的支助制度产生消极影响。

26. 对于平民及农村社区的肆无忌惮的攻击促使全体居民大批出走，流离失所以逃避冲突，在其国家的疆域内外寻求避难所。据泛泛地估计，在这无家可归的人们

中，有 80% 的人是妇女和儿童。

27. 价格低廉的轻型武器的扩散也更易于使儿童加入士兵行列。以前，更危险的武器不是沉重就是复杂，而现在这些枪支如此轻巧乃至儿童可以使用它们。而且这些武器如此简单乃至 10 岁的儿童便可将其拆卸并重新组装。国际武器贸易使攻击性步枪价格便宜并广泛可得。因而现在最贫困的社区也可获得致命武器将任何地方冲突转化为一场血腥的屠杀。在乌干达，可以用一只鸡的价钱购买一支 AK47 自动机枪。在肯尼亚北部，可以一只山羊的价格买到这种枪。

28. 而且，当今信息的迅速传播以各种重要的方式改变了现代战争的性质。虽然世界肯定因可迅速获得信息而受益，但它如果不能认识到这种信息从来就不是完全中立的这一点，它就会吃苦头。国际传媒不断受到冲突的一方或另一方的影响，受到商业现实的影响以及受到公众对人道主义行动感兴趣的程度的影响。这些影响的结果是，描述的情况可能是有选择的或不平衡的或两者兼而有之。一个事件是否得到报道可能不大取决于其固有的重要性，而更取决于人们对大众对这一信息口味的主观感觉和进行宣传的费用。例如，在广泛报道波斯尼亚和黑塞哥维那和索马里的冲突时，对阿富汗和安哥拉的冲突就极少报道。传媒可以有效地激起国际公众对人道主义行动的支助，正如在 1970 年代末期为印度支那难民和 1992 年为索马里所做的一样。不利的国际宣传的威胁也可以有积极作用，控制某些重大的侵犯人权事件的潜势。然而，在对饥饿儿童或流离失所人们拥挤不堪的难民营的报道可能惹人注目的同时，最终对于长期的重建及和解工作的支助努力却几乎不起任何作用。

## 二、减轻武装冲突对儿童的影响

29. 跨社区或社区之间的武装冲突导致在物质、人员、道德和文化方面的大规模破坏。不仅仅是大批儿童受到杀害和伤害，而且无数其他成年人也被剥夺了他们的物质和感情需求，包括富有社会和文化生活意义的各种组织。他们的社会的全部组

织：他们的家园、学校、保健系统和宗教机构都被打得粉碎。

30. 战争侵犯了儿童的各项权利：生命的权利、同家庭和社区在一起生活的权利，健康的权利、发展个性的权利、获得营养和保护的权利。当今的许多冲突持续到整个“童年”。这意味着从出生至成年之初，儿童将遭受多重的累积性的攻击。以此种方式并且在此期间破坏有助于儿童的身体、情感、道德、认识及社会发展的社会网络和初级关系可对儿童的身心造成深刻的影响。

31. 在无数案例中，武装冲突对儿童生活的影响是“无形的”。受到武装冲突影响的许多儿童的问题的起因不太明确。他们可能是被公众转移而生活在公共机构中或如实际中的成千上万的失散儿童或孤儿成为街头流浪儿或卖淫的受害者。失去父母的儿童往往受到羞辱、拒绝和歧视。多少年来，他们可能在沉默中煎熬，因为他们失去了自尊。他们不的安全感和恐惧是无法估量的。

32. 本报告的这一节以文件证明武装冲突对儿童的一些最严重的影响。本篇陈述意图不在其详尽无遗，而在于突出表明一些重大问题并提出可供改进的实际步骤。它旨在证实，在不考察对妇女、家庭和社区的相关影响的情况下是无法完全了解武装冲突对儿童的影响。它竭力说明儿童的幸福是如何通过对武装冲突及其后果采取基于家庭和社区的解决办法得到最佳保障的，以及说明如果这些解决办法是基于当地文化以及是从理解儿童成长的角度得出的，就可发挥最大作用。本节还强调考虑年龄的重要性，特别是青少年有特殊的需求和特殊的长处。从这一角度出发，应将青少年视为幸存者和在制定解决办法方面的积极参加者，而不应只将其视为受害者或问题的症结。

33. 下文的讨论必然要包含一些具体实例。这并不是专门挑选一些特殊的集团、政府或非国家实体。被提名的国家是有代表性的而且是基于广为人知的事实。现实生活中，在武装冲突对儿童的影响这一领域每个人都应负有责任并在一定程度上受到责备。



## A. 儿童士兵

34. 在武装冲突中最令人震惊的趋势莫过于要儿童当兵卷入冲突。儿童在军队服役的作用是支助性的：担任炊事员、搬运工、通信员和特务。然而，成年人正在故意越来越多地招募儿童作为士兵。一些指挥员甚至指出儿童士兵合乎人意之处：因为他们“更加服从，对命令不加疑问，而且比成年士兵易于控制。”<sup>3</sup>

35. 为本报告编写的对涵盖过去 30 年中的冲突的 20 个关于使用儿童当士兵案例的系列研究表明，政府或世界各地的反叛军队招募了好几万儿童。大多数是青少年，尽管许多儿童士兵只有 10 岁或年龄更小。虽然招募的士兵大多数是男孩，但也有女孩。最有可能当兵的是那些有赤贫和边缘背景的儿童和那些同其家庭分离的儿童。

### 1. 招募

36. 儿童士兵被以多种不同的方式招募。有些是征兵入伍，其他是强征入伍或被绑架当兵，还有一些为保护其家庭而被迫加入武装集团。在少数国家中的政府合法招募 18 岁以下的儿童参军，但甚至法定最低年龄是 18 岁的那些地方，这种法律也未必是一种保障。在许多国家中，出生登记手续不足或根本就没有登记，儿童不知道自己几岁了。征兵人只能根据其身体发育状况猜测其年龄，而且可能把入伍年龄登记为“18”，以便在表面上服从国家法律。

37. 行政系统薄弱的国家不从登记册有组织地征兵。在许多案例中，招募是从街上或甚至是从学校中和孤儿院强行拉丁。这种形式的强行征兵在埃塞俄比亚被称为“Afeasa”，并在 1980 年代在该国很流行。那时，武装的民兵组织、警察、或军队长官在街上游逛，抓走他们遇到的任何人。<sup>4</sup>来自社会的较贫穷层次的儿童特别容易受到伤害。在非正式部门工作的，卖香烟或口香糖或彩票的青少年是特定的目标。在缅甸，所有从 15 岁至 17 岁的儿童集体在学校中受到包围并被强行征兵。<sup>4</sup>那些后来

可以证明其不够年龄的青少年可能被释放，但也不一定都如此。在所有冲突中，来自较富裕或教育层次较高家庭的儿童受到的危险较小。通常，他们不会受到打扰或被释放，如果他们的父母可将其赎出的话。有些儿童的父母有办法甚至将其送出国以免有可能被强行征兵。

38. 除了被强行征兵以外，青少年自己也报名服役。然而，如果认为这是自愿的，那就是误解了。虽然年青人可能看起来是选择服兵役，但这种选择并不是自由作出的。他们可能受到若干力量、包括文化、社会、经济或政治压力中的任何力量的驱使。

39. 儿童加入军事集团的一个最基本的原因是经济原因。饥饿和贫困可能迫使父母主动送其子女参军。在一些案例中，军队直接向一个未成年士兵的家庭支付军饷。<sup>5</sup> 在一些案例中，可能很难分辨儿童参军情况，因为整个家庭随武装集团迁徙。儿童本身可能是自愿的，如果他们认为这是保障日常衣食、或医疗保健的唯一出路的话。一些案例中说，如果女儿的婚姻前景不好，其父母便鼓励女儿参军。<sup>6</sup>

40. 由于冲突长期持续，经济和社会状况不佳，而且教育机会也变得更为有限甚至根本不存在。在这种情况下，征募年龄趋向于越来越小。军队开始耗尽成年人力的供应，而儿童除参军外几乎没有选择的余地。在阿富汗，儿童中约90%的人现在没有入学的机会。据认为，最近几年儿童士兵在儿童中所占比例已从约30%增至至少为45%。<sup>7</sup>

41. 一些儿童出于自我保护的原因而感到不得不从军。在面临周围的暴力和动乱的情况下，他们决定还是手中有枪更为安全。这种儿童往往是在经历了来自政府军的骚扰之后加入武装的反对派集团的。例如，许多年轻人加入了库尔德人的反叛集团，作为对焦土政策和广泛侵犯人权行动的反应。在萨尔瓦多，许多父母被政府军士兵杀害的儿童为寻求保护而加入了反抗集团。在其他一些案例中，军队出于人道主义原因收容一些失散的儿童，尽管这并不保证这些儿童最终不去打仗。对于那些同一支

军队呆了很长一段时间并开始将它确定为自己的保护者或“新家庭”的儿童来说，尤其是这样。

42. 在一些社会中，军事生活可能是最有吸引力的选择。年轻人往往拿起武器去获得权力，在那些人们感到没有任何权力，而且除非有权否则便不能获得基本资源的情况下，权力可以成为参军的一个极其有力的动机。在许多情况下，战争活动得到夸耀。在塞拉利昂，该专家会见了一些儿童士兵。他们自豪地为其杀死的“敌人”的数目而辩护。

43. 思想的诱惑对于年幼的青少年有特别强烈的影响。其间，青少年正在发展个性并在寻求一种社会意义。然而，如卢旺达的案例所示，对青少年的思想灌输可造成灾难性的后果。儿童极易受外界影响，甚至可被诱骗为询教式的狂热崇拜。例如，在黎巴嫩和斯里兰卡，一些成年人利用年轻人的不成熟为自己的利益服务，招募和训练青少年自杀投弹手。<sup>8</sup> 然而，指出以下一点是很重要的，即儿童也可出于社会原因、宗教感情、自决或民族解放的认同而为其战斗。如在南非或在被占领的领土发生的情况那样，他们可为追求政治自由而参战。

## 2. 如何使用儿童士兵

44. 一般说来，儿童一旦被征入伍，所受待遇大体与成年相同，包括例行的残暴的入伍仪式。许多儿童从事招致巨大危险和艰辛的支助职能工作。派给儿童的一个普通任务就是充当搬运工。他们经常要搬运重达 60 公斤的极其沉重的担子，包括弹药或受伤的士兵。身体太瘦弱以至挑不动担子的儿童就要受到猛烈的毒打，甚或被击毙。儿童还被用于从事家务和其他例行公务。在乌干达，儿童士兵通常还站岗，在菜园工作，寻找野果和蔬菜以及从菜园和粮仓掠夺食品。在许多国家中，儿童还被广泛用作放哨和通讯员。虽然最后一种任务对生命的威胁较之其他职务可能显得小一些，但事实上，它使所有的儿童处于被怀疑的状态。在拉丁美洲，报告说明政府军蓄意杀

害了农民社区的甚至最小的儿童，理由是他们太危险了。<sup>9</sup>

45. 虽然儿童士兵的绝大多数是男童，但军队也招募女童。她们中的许多人履行同男童一样的工作职能。在危地马拉，反叛集团利用女童做饭，伺候伤员和洗衣服。女童还可被迫提供性服务。在乌干达，被上帝的援兵的军队劫持的女童被“嫁给”反叛领导人。<sup>10</sup>如果这个男人死了，该女童守在一旁进行清洗仪式，然而被嫁给另一个反叛者。

46. 洪都拉斯的一个案例说明一个儿童参军的经历：

“我在13岁那年，参加了学生运动。我怀有一个改变世界，使儿童不再挨饿的梦想……后来，我参加了武装斗争。我有一个小女孩的所有的纯真和恐惧。我发现，女童有义务发生性关系‘以减轻战斗员的悲伤’。而同我们几乎一无所知的人睡觉之后，谁来减轻我们的悲哀？我在幼小的年岁便经历了流产。这不是我的决定。在我的有生之年当我回忆起所有这些往事时，都感到撕心裂肺的痛苦……尽管我作出奉献，他们仍虐待我，他们践踏我的做人的尊严。而最重要的是，他们不了解我是个孩子，而且我有各种权利”。<sup>11</sup>

47. 虽然两种性别的儿童可能从事间接的支助职能工作，但不久就会把他们送上激烈的战斗前线。这里，他们的无经验和缺少训练使他们处于特别易受攻击。最小的儿童几乎对他们面临的危险一无所知。例如，一些案例研究报告说，当炮击开始时，儿童变得过度兴奋并忘记进行掩护。一些指挥员故意利用儿童的这种无恐惧状态，甚至强迫他们喝酒或服麻醉品。在缅甸的一个士兵回忆说：“有许多男孩冲进阵地，像女鬼一样尖叫，就好象他们是不会死的，或是刀枪不入的，或是什么特殊人物，因为我们向其射击，但他们还是不停地冲上来。”<sup>12</sup>

48. 不断把青少年卷入极端的暴力行为使他们对痛苦麻木不仁。在一些案例中，青少年被故意面临一些令人毛骨悚然的场景。这种体验更可能使儿童自己实施暴行以及可能促使他们与社会决裂。在许多国家中，包括阿富汗、莫桑比克，哥伦比亚

和尼加拉瓜，儿童被迫对其自己的家人或社区实施残酷的暴力行为。

### 3. 复员及重新参与社会生活

49. 显然，最迫切的一个优先考虑就是把所有不满 18 岁的青少年从军队中清除。迄今为止，任何和平条约都没有正式认可儿童战斗员存在的规定。结果，在复员方案中不可能将其特殊的需求考虑在内。例如，在莫桑比克招募儿童士兵是众所周知的，但在由莫桑比克全国抵抗运动、该国政府或国际社会开展的复员工作中，并未认可儿童士兵。官方承认儿童在战争中起了作用是至关重要的一步。和平协议以及有关文件应列入儿童复员的各项规定。没有这种认可，就不会有效制订全国规模的规划或方案。

50. 重新参与社会生活的过程必须有助于儿童根据其各人的能力在生活中建立新的基础。前儿童士兵是在脱离家庭的情况下成人，被剥夺了许多身体、情感及智力发育的正常机会。如《儿童权利公约》第 39 条中强调指出的那样，此种康复和重返社会应在一种能促进儿童的健康、自尊和尊严的环境中进行。

51. 重新参与社会生活方案必须与家庭和社区重新建立联系。然而，即使是成功地与其家庭团聚的那些儿童也几乎无法指望像以前那样继续平静的生活。以前 12 岁的快乐少年待返家时可能会成为一个 16 岁的沉闷、具有新的主见和独立性的人。对于曾被强奸或经性虐待的女童士兵来说，重新团聚可能是特别困难。这部分是由于文化信仰及观念会使她们非常难以同家人相处或有任何出嫁的指望。在这种几乎没有选择余地的情况下，许多儿童最终沦为雏妓。

52. 在许多案例中，重新团聚是不可能的。家庭可能已在冲突中灭失或无法寻找。一些儿童可能必需经历一段集体看管的过渡时期。送入某个机构的办法被证明不够奏效，但提供这种照顾的一个办法是通过安排与社会强有力地融合在一起的同龄人群体生活来实现。

53. 有效的对社会生活的重新参与要依靠家庭和社区的支助。但儿童的家庭也被冲突所瓦解——从肉体和情感上来说均是如此——而且面临的贫困与日俱增。为本报告所作的实地访问和研究反复强调加强前儿童战斗员的教育和职业机会与其家庭的经济安全之间的联系的重要性。这些通常是实现重新参加社会生活的最重要的决定因素，而且，重要的是，它们是防止被再次征募的因素。

54. 必须把教育，特别是完成初等教育列为一个高度优先事项。对于一个前儿童士兵来说，教育是比较重要的途径。它还有助于使生活正常化并且培养脱离士兵的个性。还可通过娱乐活动和文化活动促进同龄人关系的发展和增强自尊心。有可能面临的一种困难是：前战斗员可能会远远落后于他人或可能被安排在年龄比自己相差许多的儿童的班级中。可能需要采取特别的措施，诸如为前儿童士兵设立特殊班，然后使其逐步与正规学校重新并轨。

55. 许多教师和家长可能反对让前战斗员入学，担心他们会带来破坏性影响。各种方案必须解决这些社区比较广泛关注的问题。在非洲的一些文化中，根深蒂固的宗教信仰认为，凡杀人者就会被受害者的不祥幽灵所纠缠。因此，村子里接收一个前儿童士兵就是接受不祥的幽灵。在这种情况下，重新加入社区的方案有效地使传统巫医参加“清洗”及其他过程。

56. 特别是对于年龄较大的儿童来说，进行有效的教育将要求加强生活技能培训 and 提供就业机会。为较大儿童谋职作准备不仅将帮助他们生存，而且还有利于使他们在家中被接纳并赋予他们生活的意义感和独立性。

57. 儿童士兵可能觉得难以摆脱暴力是实现人们目标的一种合法手段的思想桎梏。即使在那些参加的“事业”的经历具有积极意义的地方（这往往是那些使自己认同反对种族隔离战争并从中汲取生活意义的青少年的情况），完成向非暴力生活方式的转变也将是很困难的。在那些贫困和不公正造成的种种挫折仍然存在的地方，尤其是这样。政府和民间社会面临的挑战就是要将青少年的精力、思想和经验疏导到以

积极的方式为建立他们的新的冲突后社会做贡献的轨道上来。

#### 4. 防止今后招募

58. 为本报告所进行的研究揭示了许多防止今后招募儿童士兵所需采取的实际步骤。首先，各国政府应为关于儿童参加武装冲突的《儿童权利公约任择议定书》草案的最后定稿及迅速通过而努力工作。其次，各国政府必须更加密切注意其征兵方法，尤其是，它们必须放弃强行征兵的作法。它们应确保所有儿童在出生时登记和收到年龄证明文件。为确保这些措施成功，各国政府必须建立有效的监测系统，并以足以解决虐待问题的法律补偿措施和机构支持它们。例如，在危地马拉，人权问题意见调查局在1995年5月和6月对596个强行招募青少年的案例进行干预。结果148名不满18岁的儿童获释。

59. 如果当地社区了解关于招募年龄的本国法律和国际法律，以及如果它们被充分组织起来并坚决斗争，招募的儿童可减少到最低限度。在萨尔瓦多、危地马拉和巴拉圭，种族集团和儿童士兵的母亲组成各种团体，对主管当局施加压力，要求释放不够征兵年龄的儿童士兵。非政府组织、宗教团体和一般的民间社会在制定以不同意儿童参加武装冲突为特点的道德框架方面起着重要的作用。据报道，在秘鲁，在那些教区教堂对强行招募活动进行谴责的地方，这一强行征兵浪潮已趋衰弱。另一个重要的预防措施是积极进行早期证件登记，并追查失散儿童的下落。

60. 联合国和其他国际组织在报告儿童征兵情况、向那些主管当局执政人士提出这一问题并支助地方团体争取释放儿童的工作方面也起着重要的作用。在缅甸，援助机构的抗议使被强行从难民营招募的男人和男童得以回归。

61. 同政府招募的军队相比，武装的反对派集团不大服从外部的或正式的压力。然而，即使对于这种集团，各国政府和国际组织也能施加影响。当各国政府批准适用于国内冲突的国际人道主义公约时，国际法即可对这些国家内的所有武装集团

追究责任。在苏丹，人道主义组织已同反叛集团达成禁止征募儿童的协定。在联合国萨尔瓦多观察团(萨尔瓦多观察团)内部的人权部门向正在调查强行招募未成年人的控诉并向有关当局提出这一问题的地方团体提供支助。在许多情况下，联合国的干预使被征募的未成年人获释。

#### 5. 关于儿童士兵的具体建议

62. 专家对儿童士兵问题提出下列建议：

(a) 应在儿童权利委员会、拯救儿童联合会、公谊会、儿童基金会、难民专员办事处以及红十字委员会、红十字和红新月国际联合会现有努力的基础上，发动一场全球的运动。这一运动由同样的这些组织领导，其目标在消除在军队中雇用 18 岁以下的儿童。也应鼓励传媒揭露雇用儿童士兵的情况并宣传复员的必要性。

(b) 联合国机构、专门机构和国际民间社会行动者应开始与政府和非国家军队及其国际支持者展开悄悄的外交活动以促进儿童士兵的立即复员和遵守《儿童权利公约》。

(c) 所有和平协定都应包含使儿童士兵复员和重新参加社会生活的各项具体措施。迫切需要国际社会支助各种儿童士兵复员和重新参加社区生活，其中包括倡导及开展社会服务的方案。此种措施必须解决家庭的经济安全问题及包括解决教育、生活技能和职业机会等问题。

(d) 各国应确保尽早和圆满完成关于儿童参加武装冲突的《儿童权利公约任择议定书》草拟工作，并将招募和参加武装斗争的年龄提高到 18 岁。

#### B. 难民和国内流离失所的儿童

63. 武装冲突历来造成民众的迁徙。在全面发生武装冲突期间，无论此种冲突是否跨越国界，人们都大量逃亡。那些逃亡的人的目的地决定他们是否是本国内的流离失所者<sup>13</sup>，还是已跨越国界的难民。<sup>14</sup>非洲和亚洲历来是受大批人口的大变动影响



最严重的地方。但没有任何区域可逃脱这种现象本身或其结果。无论在何处发生，流离失所对于儿童的身体、情感和发育都有深刻的影响并增加了他们的易受伤害性。在本报告中，除了另加区分以外，难民和国内流离失所者以及境遇与难民类似的人们都一概被称作流离失所者。

64. 在1980年代初，世界范围内的难民有570万。截止到该十年末，这一数字已增至1480万，而今天有2740多万的难民和难民专员办事处所“关切的人们”，即一些回国的人和居住在“安全避难所”<sup>15</sup>的人们。

65. 根据秘书长的有关国内流离失所者问题的代表的报告（E/CN.4/1996/52/Add.2），近些年来，国内流离失所者的数字也有所增长。估计现在达到3000万，超过难民的数字。国内流离失所者对保护和援助的需求几乎在所有方面都同难民的那些需求类似。然而，他们的境况可能更坏。难民往往迁徙到战争区以外，而国内流离失所者通常仍留在冲突所在地或接近冲突的地带，而且他们可能反复流离失所。

66. 在所有难民和流离失所者中至少有半数儿童。在他们生命的重要和易受伤害时期，他们被野蛮地赶出家园，暴露于危险和不安全。无数儿童在流离失所的过程中，同其家庭脱离，身体受到虐待和剥削并被劫持到军队集团中，或者由于饥饿和疾病而死亡。

#### 1. 逃亡中的儿童的易受伤害性

67. 逃离自己的家园是一种失落感的深切体验。逃离的决定不是轻易作出的。那些作出如此决定的人是因为他们面临被杀害、受酷刑、被强行招募当兵、被强奸、被劫持或挨饿以及其他原因。他们留下自己的资产和财产，亲戚、朋友、熟悉的环境和已建立的社会网络。尽管逃离的决定一般是由成人作出的，但即使是最年幼的儿童也会意识到所发生的一切并且感受到其父母的不安与恐惧。

68. 在逃离冲突的种种危险期间，家人和儿童的身体继续面临多重危险。他们

受到突然攻击、炮击、狙击手和地雷的威胁，而且经常必须行走数日而只有有限的水和食品。在这种情况下，儿童急剧营养不良而且易于生病。他们是最先死亡的人。逃亡中的女童比以往更易于受性虐待。为确保生存而被迫独自逃亡的儿童也处于更大的危险之中。许多儿童弃家出走以免被强行征兵，而结果却发现在逃亡中仍处于被招募的危险之中。如果他们没有证件而且未同家庭一同旅行，更是如此。

## 2. 失散的儿童

69. 失散的儿童是指那些离开父母双亲并且未得到另一个按照法律或惯例承担照顾责任人的照顾的<sup>16</sup>儿童。儿童在冲突、逃亡和流离失所的动乱中往往会与父母分离。父母或其他主要提供照顾者是儿童情感和身体安全的主要源泉。因此，家庭骨肉分离具有灾难性的社会和心理影响。失散的儿童特别易于受到伤害并处于忽略、暴力、军队招募、性骚扰和其他虐待的危险之中。救济方案的一个基本目标必须是向家庭提供援助以防止骨肉分离。

70. 救济方案的第一个优先考虑事项是确定儿童为失散儿童并确保其生存和受到保护。下一个优先考虑事项是文件的提供，追踪并在可能的情况下使家庭团聚。大多数失散的儿童不是孤儿，而且即使父母双亡，也有按照习俗和传统的规定的愿意并且能够照顾他们的亲属。在所有案例中，使兄弟姐妹聚拢在一起是很重要的。1994年，红十字委员会、红十字和红新月国际联合会及其各国分会、难民专员办事处、儿童基金会、拯救儿童基金会及其他非政府组织在非洲的大湖区域建立了一个巨大的追踪方案。10多万儿童在其原籍国内外被注册为失散儿童。根据难民专员办事处统计，至1996年5月，这些儿童中的3.3万人已同家人团聚。这一积极成果的产生在很大程度上是由于从紧急情况一开始就执行了识别和追踪活动，而且各机构作出共同合作的承诺。使用了许多传统的和非传统的追踪方法，其中包括照相追踪方案。

71. 在找到家庭的情况下,必须建立一些防止再次分离的程序并向每个失散的儿童提供持续的供选择的照顾。最妥善的供选择照顾是找到大家庭。但如果这是不可能的,可以从邻居,朋友或其他替代家庭获得选择照顾。然而这些安排需要慎密的监察。许多领养家庭对儿童给予出色的照护。但在那些经济和社会状况受到战争破坏的地方,儿童可能会处于因私利而被利用的危险境地。因此,应通过一个基于社区的系统经常对在领养家庭的儿童状况进行监测。这种主动倡议在大湖区域已取得积极的成果。这些方案使一些失散儿童的中心关闭,并使儿童返回难民社区,将家庭调解和支助易受伤害家庭使其能养活自己的子女的项目结合起来。

72. 失散儿童中心,诸如孤儿院或其他公共机构,不能充分满足儿童情感和发育需求。经常存在临时中心可能变为永久中心的危险。成立中心本身也可能使失散儿童的数目增多。在该专家访问大湖区域期间,她深切担心由于大众传媒的关注,许多中心作为从人道主义援助中获利的一种方式而成立。这种中心可能对于正在难以养家糊口的父母具有吸引力。他们多半会设想最好将其子女送到将为其提供食物和保健的地方。这强调需要通过确保向易受伤害的家庭在抚养子女方面提供支助以防止家庭骨肉分离。

73. 为了对失散儿童面临的许多保护和照顾问题作出响应,儿童基金会和难民专员办事处经与红十字委员会、红十字和红新月国际联合会及其各国分会和一些专门的非政府组织磋商,共同开发了一种有利于协调行动和提高对失散儿童的需求作出反应的质量的紧急袋。在袋中包括的工具具有,诸如登记表和宝丽来一次成像照像机,它是根据早些时候紧急情况中所获得的经验建立的。该袋还供应关于保护和照顾失散儿童的指导原则的材料。将这些材料在救济工作人员中广为散发并作为其行动依据是很重要的。

74. 在冲突白热化时,进行追查特别困难。恰恰是因为这种情况,不应认为可将失散的儿童供人收养。收养使家庭的联系永远断绝,因而,只有在所有追查家庭的

努力都用尽以后才应考虑收养。这一原则是受到1994年5月29日在海牙签署的《关于在跨国收养方面保护儿童和进行合作的公约》所通过的一项建议的保障的。<sup>17</sup>

### 3. 疏散

75. 生活在武装冲突区的父母对其子女的安全变得如此关心乃至他们决定疏散他们,将其送至朋友或亲戚家,或让他们参加大规模的方案。对父母来说,疏散在当时可能看起来是最佳解决办法,但事实往往并非如此。例如,在波斯尼亚和黑塞哥维那,疏散经常是在几乎未备证件的情况下仓促安排的。疏散还给儿童造成长期的危险,其中包括与家人分离的精神痛苦以及增加了儿童被贩卖或被非法收养的危险。该专家在访问波斯尼亚和黑塞哥维那时关切地了解到一些疏散是由意图利用收养市场营利的集团组织的。就医疗疏散来说,当收养家庭认为该儿童在东道国将有更好的机会时,就会产生一些困难。他们不愿由其照管的儿童返回其原家庭。

76. 正如《儿童权利公约》所强调并由关于家庭团聚的第9条和第10条特别指出的那样,所有这种决定必须基于“儿童的最大利益”并将他或她的意见考虑在内。如果疏散是必需的,全家应一起迁徙。如果这是不可能的,儿童至少应同其主要的照管人和兄弟姊妹同行。人们还应极大关注及确保对任何疏散都建立文书证据,并应做好各种安排以利于有效接待、照顾儿童、和与其他家庭成员保持联系以及早日团聚。关于这些标准的指导方针得到难民专员办事处、儿童基金会、红十字委员会、红十字和红新月国际联合会及其各国分会的支持。有时在像国际机构在大湖区域所断定的孤儿院正在成为种族清洗目标的时候,疏散则是必需的。1982年难民专员办事处/儿童基金会联合发表了《关于从冲突地区疏散儿童的审议及指导方针》。需要将这些材料广为传播。

#### 4. 难民营中的儿童

77. 理想的情况是,为难民或流离失所者设置的难民营是一种安全、提供保护和援助的场所。然而,流离失所者社会成分很复杂,经常重新制造以前的纷争和挑起权力之争。同时,他们传统的社会保护系统处于紧张状态或完全崩溃。往往出现大量暴力、酗酒和毁坏东西、家庭吵架和性骚扰。妇女和少女特别容易受伤害,甚至连最年幼的儿童在目睹对母亲或姊妹的攻击时也会受影响。难民专员办事处《关于难民遭受性暴力问题的指导方针》概述了实际的保护性措施,诸如,精心供应照明,公厕安排,把人们编成小组完成诸如收集木柴之类的工作。<sup>18</sup>这些指导方针和难民专员办事处的《关于保护和照顾儿童的指导方针》应适用于所有国内流离失所的妇女和儿童。

78. 对妇女和儿童有特别影响的救济工作的一个重要方面是,诸如食物、水、木柴和塑料单之类的资源的分配。控制这些资源的是权力。通常由男人主管分配,并往往滥用权力索取贿赂和对女性求欢作爱。这使女性、特别是女户主处于危险之中。正如难民专员办事处在《关于保护难民妇女的指导方针》中建议的那样,难民专员办事处和粮食计划署应站在最前面确保妇女在分配系统中是控制起点,并为女户主建立适当的支助系统。

79. 在大批流离失所的最初的日子和数周里经常发生儿童的高死亡率。麻疹、腹泻疾病、急性呼吸道感染、疟疾和营养不良在已报道的流离失所的儿童死亡案例中占60%至80%。造成高死亡率的原因有过度拥挤、缺少食物和清洁饮用水,加上卫生条件差和缺少住所。怀孕和哺乳妇女需要特别照顾,与伤残人居住一起的流离失所的儿童也是如此。来自武装冲突的儿童有可能受伤需要特别的医疗护理。在这种情况下,只有采取多部门的保健和营养办法才能保护幼小儿童。

80. 难民营的环境往往是高度军事化的。在一些情况下,儿童不是被强迫就是

被欺骗从难民营带到第三国进行“政治教育”或军事训练。在若干案例中，东道国政府招募难民儿童到军队服役。<sup>19</sup>

#### 5. 国内流离失所的儿童的状况

81. 流离失所但仍留在本国的儿童处境危险。他们的处境往往比难民还恶劣。国为他们可能得不到保护和援助。由于武装冲突地方化和旷日持久，家庭和社区长期流离失所的人不断增加。调查表明，在流离失所的人中的死亡率比在同一国家内未流离失所<sup>20</sup>的人的死亡率高 60%。国内流离失所的人即使住在亲戚或朋友家时也不一定安全，最终会面对他们东道主的不悦。因为有限的资源必须由更多的人分享。

82. 国内流离失所儿童的另一个严重问题是获得保健和教育服务。与人道主义法律相违的是，国内流离失所者得不到人道主义援助。逃亡会使他们得不到现有政府或非政府组织方案的照顾。即使学校存在，儿童也未必能够入学，因为他们缺少适当的证件，不被认为是该地区的居民或不能支付学费。被排斥感以及为求得生存或保护的斗争会使儿童加入冲突的各方或成为街头的流浪儿。

83. 尽管一些诸如难民专员办事处、红十字委员会、红十字和红新月国际联合会及其各国分会和国际移徙组织（移徙组织）对于国内流离失所者承担着特殊的任务，但目前对于他们的保护和援助需求没有明确的机构责任制。承担保护和照顾受武装冲突影响的儿童的任务的组织如儿童基金会，难民专员办事处和粮食计划署并未一贯保证保护和照顾国内流离失所的儿童。该专家支持负责国内流离失所者问题的秘书长代表的呼吁，要求制定一个适当的法律框架和作出体制安排以明确确定援助和保护责任。该法律框架应以该代表的适用于国内流离失所者的法律准则的汇编与分析（E/CN.4/1996/52/Add.2）为依据。

## 6. 收容所和确定身份与国籍的权利

84. 无国籍对难民儿童是一种危险。因为他们可能在确定其身份和国籍方面遇到困难。正如《儿童权利公约》第7条所规定，所有儿童出生后应立即登记，并自出生日起获得公民身份。就难民儿童来说，只有东道国能够为儿童登记。向难民儿童，尤其是向失散儿童提供关于父母身份及出生地的明确证书是特别重要的。

85. 到达边境的家庭仍然是非常缺乏保护的。与自己的家庭分离的妇女和幼小的女童尤其容易受到来自边界士兵或他人的剥削和虐待。甚至那些成功地越过边界的人也不能保证进入收容所。1951年的《关于难民地位公约》和1967年的《关于难民地位议定书》不一定完全涵盖那些逃避武装冲突的人。就从诸如阿富汗和越南等国成群外逃的人们来说，许多国家的政府尚足以灵活提供临时的难民营。但自冷战结束以来，许多政府更不愿意提供收容所，甚至禁止寻求避难的人到达其边境。在确定持久的解决办法之前，政府至少应提供临时的收容所。

86. 现行政策的一个后果是一些寻求避难的人，包括儿童，在其情况受审查期间要被扣留。寻求避难本不应被视为一种犯法或犯罪，然而在某些情况下，妇女和儿童同罪犯监禁在一起。按照个人情况确定难民地位的国家在任何情况下都不得拒绝接触寻求避难的失散儿童。关于在欧洲武装冲突对儿童的影响的第六次磋商强调指出，失散儿童，不论其年龄大小，都应获得避难的程序。在牢记儿童重要的发育需求的同时，要尽快找出长期的解决办法。根据《儿童权利公约》和难民专员办事处的各项指导方针，儿童应充分参与有关其将来的决定。

## 7. 返回家园及持久的解决办法

87. 对难民的持久解决办法包括自愿遣送回国或在当地定居或在新的国家社区定居。无论选择哪一种办法，程序应是快捷的并应按儿童的最大利益予以实施。关

于自愿遣送回国和重新参与社会生活的原则也应适用于国内流离失所者的返回。这些就是要确保获得安全和尊严以及国家保护的环境。

88. 重新参与社会生活对于难民或正在返回其家庭社区的国内流离失所的家庭和儿童来说可能是极其困难的。在那些多年遭受到冲突破坏的国家中，在返回者和居民之间往往关系很紧张。尤其是对儿童来说，最重要的措施之一就是要确保受教育和重新建立家庭生活和取得生产性生计的机会。

89. 另一个重大的困难是家庭的女户主一旦返回便失去了财产权利及其对子女的监护。丧失财产权利也会影响儿童户主的家庭。这些家庭单位通常是由同胞手足，大家庭成员的儿童甚或无血缘关系的儿童组成，并由一个未成年人，通常是由一个少女当户主。1995年9月，儿童基金会和卢旺达劳动和社会事务部查明有1939名儿童生活在儿童作户主的家庭中。他们对于法律保护和社会保护的需求特别迫切，没有土地，没有财产和继承权增加了他们的不稳定性。以儿童作户主的家庭特别易于受到营利性劳动和卖淫的伤害。在设计适当的响应政策和方案的过程中，尤其是围绕着收养安排可行性的问题，出现一些困难处境。如《儿童权利公约》所保障的那样，必须依据家庭团聚的原则（即使在无父母家庭中，也是如此）全力支助这些儿童。

#### 8. 关于难民和国内流离失所儿童的具体建议

90. 专家对难民和国内流离失所的儿童提出下列建议：

(a) 作为在所有紧急事项中的优先考虑，应采取各种程序以保证失散儿童的生存和保护。从援助方案一开始就应建立家庭追踪方案。

(b) 凡有可能，应由大家庭和社区而不是由公共机构来照顾失散儿童。援助方支持这一原则很重要。绝大多数失散儿童在某个地方是有其家人的。因此，在竭尽全力追踪家庭，包括在冲突后阶段追踪家庭之前，不得允许收养。

(c) 关于在提供救济物资方面防止性暴力和歧视和禁止招募儿童参军的各种



实际保护性措施必须是所有难民营和流离失所者营地的援助方案的优先考虑事项。应使妇女和青少年充分参与这种措施的设计、执行和监测,其中包括为解决虐待问题和违反儿童权利所作的宣传和社会服务。

(d) 机构间常设委员会及其关于国内流离失所者问题工作组应评价正向国内流离失所的儿童提供的保护和援助的程度,并制定解决其需求的适当的体制框架。在作为紧急救济协调员与人道主义事务部合作方面,在与其他主要的人道主义机构磋商方面,在每一紧急状态中应分配一个主要机构全面负责保护和援助国内流离失所的人们。儿童基金会与该主要机构合作方面,应担任保护和援助国内流离失所的儿童的领导责任。

(e) 大会、人权委员会以及区域组织应支持秘书长的国内流离失所者问题的代表的工作,制定一个适当的法律框架以加强对国内流离失所者的保护并对儿童的具体问题特别予以重视。

(f) 政府间机构、难民专员办事处、联合国妇女发展基金(妇发基金)以及其他组织应支助各国政府加强本国立法框架以反对任何歧视妇女、女童和儿童作户主的家庭的做法并特别尊重监护权、继承权和财产权。

(g) 该专家促请儿童基金会、难民专员办事处、粮农组织和劳工组织紧急关注的儿童作户主的家庭并制定保证对其进行保护和照顾的政策和方案指导方针。

### C. 利用性营利及基于性别的暴力

#### 1. 基于性别的暴力: 战争的一种武器

91. 在武装冲突期间,强奸,同基于性别的暴力的其他形式,包括卖淫、性羞辱和性摧残、贩卖和家庭内暴力的形式,都对妇女和儿童构成持续的威胁。尽管长期以来人们把诸如谋杀和酷刑之类的虐待作为战争罪行进行谴责,但却把强奸轻描淡写为不幸但却是不可避免的战争的副作用。在武装冲突期间犯下的基于性别的暴力

行为，特别是强奸，构成对国际人道主义法的违犯。但它大规模地发生或作为一种经协调的政策事项出现，这种范围的扩大化就被认为是对人类的犯罪。然而，最近把强奸起诉为一种战争罪行的努力突出表明在运用国际人权法和人道主义法方面的重重困难。

92. 在冲突中，所有年龄的妇女都可能成为暴力的受害者，但出于一系列的原因，包括身材小和易受伤害性，少女处于特别危险的境地。在那些认为少女不大可能患有性传播疾病和人体免疫机能丧失病毒/艾滋病的地方，她们的易受伤害性就更大。诸如种族、阶层、宗教或国籍之类的特点可能是决定哪些妇女或少女是施暴的对象的因素。妇女和女童在所有环境下都处于危险之中，无论是在家中、在逃亡中或在为安全而逃进的难民营中都有危险。受到基于性别暴力影响的儿童还包括那些目睹家庭成员被强奸的儿童以及那些由于母亲的被强奸而被唾弃的儿童。

93. 暴力和性虐待的儿童受害者大多是女童，但男童也受到影响。而对受到强奸或被迫卖淫的年幼男童的报道不多。在波斯尼亚和黑塞哥维那，父子被迫互相施以性恶行。在一些案例中，因暴力受到精神创伤的男童随后也成为对女童施加性暴力的作恶者。

94. 强奸在冲突中并非是偶然发生的。由于社会疆界的破坏和士兵和民兵得到的许可，可以发生随意的失去控制的强奸暴行。然而最经常的情况是，其职能与其他形式的酷刑相同并且被用作战争中的战术武器藉以羞辱和削弱被认定的敌人的斗志。在武装冲突期间，强奸被用来恐吓人们或强迫市民逃离。

95. 通常，基于性别的暴力的目的是通过故意使妇女怀孕来进行种族大清洗。前南斯拉夫境内人权状况特别报告员发现在波斯尼亚和黑塞哥维那以及克罗地亚<sup>21</sup>的情况便是如此。在第二次世界大战期间，成千上万的朝鲜妇女被迫为军队提供性服务是利用强奸作为一种战争武器的另一个实例。<sup>22</sup>

## 2. 卖淫和被用于性营利的儿童受害者

96. 贫穷、饥饿与绝望可能会迫使妇女和女童从事卖淫生涯，使她们不得不为食物或居所、为安全通过战区或为她们自己或家人获得证件或其他特权而提供性服务。儿童被从冲突地区贩运到其他国家的妓院中工作。例如，从柬埔寨被运到泰国以及从格鲁吉亚被运至土耳其。该专家在扎伊尔的难民营中，听到大量在家庭压力下从事卖淫行当的女童的报告。同样，在危地马拉的国内流离失所的人们中的一些父母被迫让其子女卖淫。其他女童这样做是为了得到更大的保护。例如，在哥伦比亚，有些报道说，12岁那么小的女孩就投身准军事部队作为保护其家庭抗击其他集团的一种手段。

97. 随着时间的流逝，武装冲突期间出现的基于性别的不同形式暴力成为制度化，因为许多产生暴力的条件仍未改变。例如，已沦为军队妓女的少女可能没有其他选择而只能在冲突停止之后继续卖淫。在柬埔寨的金边，由于经济原因，卖淫儿童的数目继续增加。每月被迫卖淫的儿童估计有100人。

98. 在维持和平部队到达之后，儿童也可能成为卖淫受害者。在莫桑比克，在1992年签署了和平条约之后，联合国莫桑比克行动（联莫行动）的士兵招募12至18岁的少女进入军队卖淫。经一个调查委员会证实这些指控以后，受牵连的士兵被遣返回国。<sup>23</sup>在一份为关于在武装冲突状态中被用于性营利的儿童的研究报告所编写的12个国家研究中，有6个国家的研究表明维持和平部队的到来与儿童卖淫的急剧增长有关。

99. 利用性营利对于儿童的身心发育具有灾难性影响。有害和不安全的性交有可能导致传染性病和人体免疫机能丧失病毒/艾滋病，这不仅会直接影响健康，而且还会影响今后的性生活和生殖健康和死亡率。在柬埔寨，据为本报告编写的研究报告

的估计在儿童卖淫受害者中有 60%至 70%呈艾滋病毒阳性。尽管如此，少女在经历了被用于性营利的蹂躏之后可能在沉默中忍受痛苦。她们常常担心那些攻击她们的人的报复或受到其家庭的拒绝，更不用说个人的极端屈辱与痛苦使她们中许多人从此沉入默默的痛苦与自我克制的深渊。卫生组织发现强奸受害者中的自杀危险很大。

100. 如果被迫怀孕，有关是否坚持到妊娠足月取决于许多本地的情况，包括可以采取流产及其安全性，社区支助系统和现有的宗教和文化习俗。在卢旺达，专家了解到一些终止妊娠或坚持妊娠足月、流产或被收养的互相冲突的报告。

101. 所有在冲突期间分娩的妇女和女孩必须在没有足够的支助系统的情况下，与养育子女方面不可预知的经济与心理社会后果斗争。公共卫生基础设施的恶化减少了获得诸如计划生育、治疗性传染病和妇科并发症以及产前产后护理等生殖保健服务的机会。

102. 儿童生育尤其可能发生怀孕和分娩的并发症。由于她们身体未发育成熟，许多怀孕的少女受到不安全和不完善的流产所引起的感染。反复被强奸的受害者以及在无经受过培训的助产员和不卫生条件下生育的女孩患慢性骨盆感染病和可导致失禁的肌肉损伤的危险更大。在没有敏感的、及时的和适当的医疗护理的情况下，这些受害者有许多就死去了。有些人因所受的屈辱和难堪而自杀。

### 3. 结束不受惩罚的作法

103. 不谴责和控诉战时的强奸罪的部分原因是将其性质错误地定为对名誉的一种损害或对个人的攻击，而不是对受害者身体健全的罪行。为审讯在前南斯拉夫犯下的战争罪行而设立的国际法庭已指控 8 人有强奸和性骚扰的具体罪行。尽管估计受害者人数高达 2 万人。这一有限的成果突出表明在对强奸案运用国际人权法和人道主义法方面存在困难。在国家法、甚至是国际法的编纂和说明中都体现出这些困难。

104. 将广泛进行强奸作为武装冲突和种族清洗的一种手段必须结束，它的罪犯必须受到起诉。国家法和国际法的编纂必须把强奸定为危害个人身体健全罪。各国政府必须追究那些在国内冲突中强奸罪犯的责任，并必须改革其国家法律以解决这种虐待的实质问题。由强迫受孕所造成的不需要的怀孕应被认为是一种明显的伤害，并提供适当的赔偿。

105. 应审查并加强用以调查、报告、起诉和赔偿基于性别的亵渎行为的全面程序和机制，并保证保护投诉亵渎行为的受害者。令人欣慰的是，一些组织正在开始在国际人权监测、调查和核实工作中安插受过训练的合格人员以便更系统地审查性别暴力问题。

106. 正如《北京行动纲要》所建议的那样，在提名和推荐司法及所有有关国际机构，包括为前南斯拉夫和卢旺达设立的联合国国际法庭、国际法院以及有关和平解决争端的其他机构的候选人时，必须兼顾性别。法律和医务方案人员，包括医疗和救济人员、检察官、法官以及其他负责对武装冲突中的强奸罪、强行授孕及其他形式的基于性别的暴力作出响应的官员都应受到培训，以便将性别的特定观念纳入其工作之中。

#### 4. 防止基于性别的暴力

107. 防止基于性别的暴力应包含军队、特别是联合国维持和平部队的一个任务。高级官员往往对其属下的那些性犯罪视而不见，但他们必须对自己的行为及在其监管下的人的行为负责。为本报告编写的12例基于性别的暴力案研究发现，性虐待和利用性营利的主要罪犯是冲突方的军队，不论他们是政府军或其他行为者。军事培训应注重性敏感性、儿童权利及对妇女和儿童的负责行为。罪犯必须受到起诉并要因其迫害妇女和儿童的行为而受到惩处。

108. 其他预防性措施有避难所的建造、难民营的供水和卫生设施，必须对这些

措施进行缜密设计以避免对流离失所的妇女和儿童实行基于性别的侵犯制造机会。在武装冲突的形势下，所有人道主义援助必须包括基于社区的心理社会和生殖保健方案。应对解决目睹或遭受基于性别的暴力的儿童的需求给予较高度优先考虑。

109. 人道主义响应活动非常欠缺。然而，难民专员办事处已公布了关于预防和响应对难民的性暴力的指导方针和评价和护理创伤和暴力受害者的指导方针。这些是确保使救济工作人员有把握对性暴力受害者的特殊需求作出响应的重要努力。确实存在一些有效的方案，诸如在肯尼亚的暴力的“妇女受害者项目”。这是在土匪和本地保安人员在肯尼亚东北部的索马里难民营中犯下极其大量的强奸罪之后，由难民专员办事处提出的方案。该专家在波斯尼亚和黑塞哥维那进行实地访问期间，访问了一些基于社区的方案，诸如“Bosfam”和“Bospo”。这些方案对妇女，包括性暴力的受害者提供支助，使她们通过小型的创收活动重新掌握自己的生活。然而这类方案太少了。为了使之有效，它们应该提供包括经济援助和心理社会支助在内的全面服务，而且它们不应公开确定妇女为受害者。如果要使此种主动倡议成功，必须使本地社区参与其设计和实施。

#### 5. 关于利用性营利和基于性别的 暴力的具体建议

110. 专家对利用性营利和基于性别的暴力提出下列建议：

(a) 在冲突局势下的所有人道主义响应必须注重妇女和女童的特别生殖保健需求，包括获得计划生育服务、强奸导致的怀孕、性摧残、早龄生育或由于感染性传染病，包括人体免疫机能丧失病毒/艾滋病所致的需求。同样重要的是，曾遭受基于性别的暴力的母亲和需要帮助以创造使其子女健康发育所必需的环境的母亲的心理社会需求。

(b) 所有军事人员，包括维持和平部队人员都应把关于他们对平民社区特别

是对妇女和儿童的责任作为其所接受的培训的一部分。

(c) 应设立明确和易于获得的系统以便报告在军事人员和平民人口中的性虐待。

(d) 必须明确规定把强奸作为战争罪行处理，并在军事人员和平民人口中实行并因此给予惩罚。必须使受害者得到适当的法律和康复赔偿以表明该罪行的性质及其危害。

(e) 难民和流离失所者的营地的设计应以加强妇女和女童的安全为宗旨。妇女也应参与难民营所有的行政管理工作的，特别是参加组织分配系统和保安系统的工作。应增加被分配到实地担任保护官员和顾问的女性工作人员的数目。

(f) 在每个冲突中都应为性虐待和基于性暴力的受害者建立支助方案。这些应提供关于广泛问题，包括受害者权利在内的问题的保密咨询。它们还应提供教育活动和技能培训。

#### D. 地雷和未爆弹药

111. 各种各样的轻型武器的扩散对陷入武装冲突的数百万儿童造成了巨大的苦难。这些武器中有许多不仅在冲突期间，而且还在随后的几十年里产生着毁灭性的影响。地雷和未爆弹药可能构成最为隐伏和最为长期的危险。今天，至少有 68 个国家的儿童生活在受到 1.1 亿颗地雷污染的地区。除了这一数字以外，还有数百万件未爆弹药——在命中时没有引爆的炸弹、炮弹和手榴弹。象地雷一样，未爆弹药是由无辜和没有提防的过路人触发的滥杀滥伤的武器。<sup>24</sup>

112. 从第二次世界大战起，大多数冲突地区埋放了地雷，尤其是在内部冲突地区：仅阿富汗、安哥拉和柬埔寨的地雷相加总数至少达 2800 万颗，占世界地雷伤亡人员总数的 85%。估计埋有 1000 万颗地雷的安哥拉的截肢人口达 70,000 人，其中 8,000 人是儿童。虽然非洲儿童生活在一个受地雷危害最严重的大陆——至少在 19

个非洲国家埋有多达 3700 万颗地雷——但所有的国家都在某种程度上受到影响。<sup>25</sup>

### 1. 对儿童的威胁

113. 地雷和未爆弹药对儿童构成了特别的威胁,尤其是因为儿童天生好奇,易于捡拾他们所遇到的奇怪物件。诸如前苏维埃社会主义共和国联盟在阿富汗广泛使用的“蝴蝶”雷的装置就涂着浅绿色,并安有两“翼”。虽然不是将它们有意设计成看起来象玩具,但这些装置仍对儿童具有致命的吸引力。儿童之所以比成人更容易面临地雷的危险还是因为他们可能认不出或看不懂警告的标志。即使他们意识到有地雷,小孩发现地雷的能力也比成人差:一颗安放在草地上的地雷、对大人来说是明显可见的,但对小孩来说可能就不太明显了,这是因为他们的视力面要短两三米。

114. 地雷和未爆弹药成为日常生活一部分的情况则使儿童面临的危险更为严重。儿童可能如此熟悉地雷以至于他们忘记了那是致命的武器。在伊拉克北部,据说儿童使用地雷做玩具车的车轮,而在柬埔寨,儿童一直在用 B40 杀伤性地雷玩“法式滚木球游戏”,甚至自己开始收集地雷。<sup>26</sup>未爆弹药的危险极为类似,在许多地方,这一类武器数量众多。专家在去柬埔寨进行实地访问中注意到,平民正日益将地雷和其他装置用于日常生活,例如捕鱼,保护私人财产,甚至用于解决内部争议。这种随随便便的情况削弱了人们对这些装置所具有危险的注意力。

115. 地雷和未爆弹药的受害者往往集中在社会最贫困的阶层,在那一阶层,人们在耕作、放牧或打柴过程中每天都在遇到危险。在许多文化群落中,这些正是儿童担负的工作。例如在越南,由小男孩放养家里的水牛,而水牛往往在埋有地雷和留有未爆炸弹和炮弹的地区漫游。许多贫困的儿童还担负拣破烂的工作。1995 年在莫桑比克的一个村庄里,一些儿童拣废金属以便在当地市场出售。当他们将废金属带到市场放入磅秤时,金属物爆炸了,杀死 11 名儿童。<sup>27</sup>儿童士兵尤为容易受到伤害,因为他们往往是被人用来探测已知雷阵的人员。在柬埔寨,对军队医院地雷受害者进行的



一项调查发现，43%的人是10岁至16岁被招募入伍的。

116. 地雷爆炸对儿童身体所造成的伤害要比对成人大。虽然设计杀伤性地雷并不是为了杀人，而是为了使人受重伤。但即使是最小的地雷爆炸对儿童来说也是致命的。在柬埔寨，所有因地雷和未爆弹药受伤的儿童中平均有20%因伤致死。<sup>28</sup>对那些生存下来的儿童来说，与截肢有关的医疗问题往往是很严峻的，这是因为处在成长过程中的儿童肢体要比周围的组织生长得快，并需要反复截肢。由于儿童在成长，他们定期还需要新的假肢。对小孩来讲，这意味着每六个月就需要一副新的假肢。地雷伤害需要的长期医疗和心理社会支持使得它们对受害者的家庭和对整个社会来说，要支付的费用都极为昂贵。女孩甚至比男孩更不容易获得特殊的医疗关注和假肢。在恢复和重新参加社会生活方案中应该考虑康复治疗的负担和开支。

117. 即使在儿童本人不是受害者的情况下，地雷和未爆弹药也对他们的生活产生着压倒性影响。已经生活在生存线边缘家庭往往因地雷爆炸事件而在财政上被摧垮。柬埔寨的调查显示，61%要抚养地雷受害者的家庭是因为地雷事件而背上债务的。此外，当父母成为地雷伤亡人员时，丧失工作能力可以大为削弱对儿童照料和保护。在阿富汗的一项实地调查报告，成年男子的失业率由于地雷事故从6上升到52。

118. 滥杀滥伤的武器也有损于一个国家的重建和发展。布满着地雷的大道和小路妨碍难民和流离失所的儿童及其家人的安全遣返和回归。布满着地雷和未爆弹药的土地区域不适于播种具有经济效益的作物，地雷的威胁阻碍货物和劳务的流通。

## 2. 扫雷、排雷意识和康复

119. 保护儿童和其他平民免受地雷和未爆弹药伤害需要在四个主要领域迅速取得进展：禁止地雷；最终解决问题的扫雷；有助于使儿童免受伤害的加强排雷意识的方案；和帮助儿童康复的康复方案。秘书处人道主义事务部已经提出较为新颖的人道主义扫雷新概念。联合国认为，一个地区当它99.9%无地雷时便符合安全标准。

扫雷是一项长期和费用昂贵的业务：清扫每一颗地雷所需的时间相当于埋放一颗地雷所需的时间的 100 倍，它是一种制造成本为 3 美元或更少而最终可能需要 1,000 美元来清除的武器。受地雷污染最为严重的国家一般属于世界上最穷的国家，所以他们能够出钱资助自己扫雷方案的前景是渺茫的。唯有科威特有能力拿出扫雷所需的资源。

120. 联合国以协助排雷自愿信托基金对这一问题作出反应。迄今为止，各国已对联合国 7,500 万美元目标认捐 2,200 万美元，目前已收到 1,950 万美元。<sup>29</sup>人道主义事务部作为联合国系统内与扫雷有关活动的联络点正在发展自愿信托基金和扫雷待命能力，以便作为发展国家方案的迅速反应能力。保护人们免受地雷危害是国际社会共有的责任，而且那些已从制造和销售地雷中获益的公司和国家应该承担费用。

121. 必须更为关注加强国家的能力，以便消除地雷和未爆弹药所产生的后果。这需要持续地从财政上资助扫雷工作队和医疗康复方案。必须设立和支持当地的协调机制，公开分享信息和编制前后相一致的加强排雷意识资讯材料。商业性的扫雷工作队往往仅清扫主要道路的地雷，而且总是盯着中央政府或商界的优先项目，例如机场和商业运输线路。儿童的需求往往受到忽视，学校周围和农村小路的地雷仍没有扫除。扫雷应该根据当地看法和优先事项加以调整。在医疗康复领域，发展当地的假肢生产能力是必要的。这能为受害者提供经济机会并有助于他们的心理社会康复。

122. 加强排雷意识方案有助使人们注意地雷和可疑的雷区，并向人们解释在发现地雷和发生意外事件时应该怎么做。这些方案已在一些国家实施，但对儿童来说，它们还没有取得应有的效率，较少使用交互式或根据不同年龄组的需要作调整的技术。往往有这种情况，加强地雷意识工作队简单地进驻一个社区，提供信息，随后便离开——这种做法并没有解决一个受影响的社区为防止受伤必须作出的行为变化。近来的方案编制得更为仔细，不仅仅告诉参加者有这些问题，而且还试图使他们参与学习进程。例如由美国拯救儿童组织为喀布尔（一个埋有 100 多万颗地雷的城

市)编制的一项新方案强调参加者参与、儿童对儿童的做法、多媒体展示、扮演角色、幸存者担任教员和建立安全玩耍地区。

### 3. 国际上禁止的必要性

123. 地雷的巨大影响和它们在今后许多年里将继续造成的损害促成了一场禁止制造和使用地雷的国际运动。1992年,一个非政府组织全球联合会组织了国际取缔地雷运动,而且从那时起取得了相当的进展。秘书长强烈主张结束地雷祸害,1994年的一项联合国决议要求最终消除地雷。联合国儿童基金会和联合国难民事务高级专员办事处已对与那些生产或销售杀伤性地雷的公司或公司下属机构做生意采取了严厉的政策。现在已有40个国家表示它们赞成取缔地雷,一些国家已采取具体步骤禁止使用、生产和买卖该项武器,而且已开始销毁库存的地雷。专家促请所有的国家效法诸如比利时这样的国家,颁布禁止使用地雷的全面的国家法律。

124. 许多专家认为根据国际法地雷已经是非法武器并应该予以禁止,因为它们违反了两项人道主义法律的基本原则。第一,区别原则认为进攻只可以针对军事目标。而地雷对军事和平民目标并不加以区别。第二,不必要的痛苦原则认为,即使进攻所针对的是一项合法的军事目标,但如果它能对平民造成过度伤害或痛苦的话,它也是不合法的。所以一项武器的军事功效必须权衡它对民间社会所产生的影响,而地雷的长期毁灭寿命显然大于任何直接的功效。这些原则作为国际习惯法的一部分显然适用于所有的国家。

125. 《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》的第二号议定书已对地雷的使用作了明确的规定。由国际取缔地雷运动带来的国际压力要求召开《常规武器公约》审查会议,该会在1995年9月至1996年5月间举行。虽然在修正第二号议定书方面取得了一些进展,但这项法律保护远远没有达到即使是保护儿童及其家人所需的最起码标准。专家期望在2001年举行的下一届

会议将就全面禁止，至少就杀伤性地雷达成一致意见。

#### 4. 关于地雷和未爆弹药的具体建议

126. 专家对地雷和未爆弹药提出下列建议：

(a) 各国政府应立即制订全面的国家立法，以便禁止生产、使用、交易和储存地雷。各国政府在 2001 年举行的下一届《常规武器公约》审查会议上应该支持在世界范围内至少是取缔杀伤性地雷所展开的运动。为了减少未爆弹药的威胁，该会议还应该就消除其他常规武器，诸如集束炸弹和小口径武器，对儿童的影响提出具体的建议。

(b) 有关的缔约国在提交儿童权利委员会的报告中应报告制订全面立法所取得的进展。此外，它们还应报告在扫雷和在加强儿童地雷意识和使那些已经受伤的儿童康复的方案中正在采取的措施。

(c) 人道主义扫雷应作为所有和平协议的一部分加以规定，并将发展国家扫雷能力的战略纳入其中。

(d) 各国政府必须为支助长期的扫雷提供充足的资源。这种资助应该以双边的方式和通过诸如联合国协助排雷自愿信托基金的国际援助来提供。

(e) 特别要求从销售地雷中获利的国家和公司对专为扫雷和加强地雷意识的方案设立的基金做出贡献。应该探索减少地雷扩散和贸易的措施，例如消费者抵制。

(f) 人道主义事务部、儿童基金会、教科文组织和有关的非政府组织应主办一次关于加强地雷意识的技术讲习班。其目的是评价已经取得的教训，促进以儿童为重点的地雷意识方案中最佳做法和改善协调、评估和评价。

#### E. 制裁

127. 虽然本报告将注意力的中心放在武装冲突上，但是一个也将对儿童产生严重影响的密切有关问题是实施经济制裁。近几年来，经济制裁已被视为一种对战争

的较为廉价和“非暴力”的选择。联合国秘书长在其“和平纲领”的后续行动报告(A/50/60)中承认,制裁所引起的道德问题是,目标国的易受害群体承受痛苦是否是向政治领导人施加压力的合法手段。从1991年起,根据《联合国宪章》第七章第四十一条的规定,国际社会已对伊拉克、南斯拉夫联邦(即塞尔维亚和黑山)、阿拉伯利比亚民众国和海地实行了集体制裁。此外,各国可以和已经实施双边制裁。在冷战后的岁月,制裁将有可能在国际政策中发挥越来越大的作用。各国政府不太愿意对国际军事干预作出出动军队和拿出资源的承诺,而把制裁看作是一种能以较低的费用适用于禁运国的较为安全的手段。虽然情况并不一定就是那样,但制裁从表面看起来也不象军事行动那样对目标国的人口那么具有致命性。

#### 1. 人道主义豁免

128. 从理论上讲,大多数制裁制度将重要的人道主义供应品与一般的禁运品相区别,对它们实行豁免。在实践中,制裁现已证明是生硬的手段。人道主义豁免往往是含糊不清和被随心所欲和前后不一致地解释。它们往往造成资源短缺;扰乱食物、药品和卫生供应品的分配;和削弱公共卫生系统维持食物、水、空气和药品质量的能力。耽搁、混乱和拒绝进口必要的人道主义物资的请求造成了资源匮乏。虽然这些影响似乎是平均地由目标人口分担,但它们不可避免地使穷人负担最重。那些有权有势的人通常有办法获得他们所需要的一切,而一般平民则要靠所剩余的东西挣扎求生。虽然成人能够忍受长期的艰苦和匮乏,但儿童的忍耐力要差得多,他们不太容易熬过长期的匮乏。从研究古巴、海地和伊拉克受制裁后的情况表明营养不良的儿童比例迅速上升。以1991年以后的海地为例,一项研究表明,主食的价格上升了五倍,而营养不良儿童的比例则从5%增加到23%。<sup>30</sup>

129. 即使在允许实行豁免时,所施加的条件对当权的政府也可能是不可接受的。的确,制裁所针对的那些政府和当局本身受到的影响甚微,他们可能就是对人民

的苦难无动于衷的人。伊拉克从 1990 年起经受了迄今为止所实行的最为全面的制裁。为了减少对健康和营养的影响，安全理事会通过了第 706 (1991) 号决议，允许动用被冻结的伊拉克资金来购买粮食和药品，规定必须在联合国的监督下购买和分配这些供应品。伊拉克政府认为这些条件是不可接受的，仅仅在 1995 年才开始对它们进行讨论。与此同时，儿童的状况已经恶化。在过去五年里，婴儿死亡率被认为是原来的三倍。<sup>31</sup>安全理事会第 986 (1995) 号决议所载“石油换食品”程序为减轻制裁对伊拉克儿童的消极影响提供了一次机会。然而为了充分利用这一次机会，通过销售石油获得的所有货币应该用于人道主义和非军事的目的上。

130. 考虑到孩子的利益，国际社会应该停止实施不带有强制性和可施行的人道主义豁免和就制裁对儿童和其他易受伤害群体的影响进行监测的商定机制的全面经济制裁。所采取的任何措施应针对国际社会希望改变其行为的政治或军事领导人的弱点。这些行动应包括武器禁运，冻结所有公司和个人的海外资产，停止某些种类的经济交易，中断航空联系和其他形式的交流，并通过文化、学术和经济抵制将这些国家与世界其余部分孤立起来。

## 2. 需对儿童所受影响进行评估和监测

131. 应按普遍的人权标准，尤其是《儿童权利公约》判断制裁。首要的考虑始终必须是对人的潜在影响，它应该影响如何实施和选择制裁、持续时间、法律规定和制裁制度的执行。不事先评价目标国家的经济和社会结构和国际社会维持不间断的监测的能力就不应该实施制裁。

132. 只有设立了监测制度才能评价禁运对健康和福利的影响。至少这种评估应该衡量在获得必要的药品和医疗供应品(尤其是那些既可民用又可军用的物品，如用于水净化和保健筛选和检测的实验试剂的氯)、水的质量和数量、儿童的营养状况和婴儿死亡率方面出现的变化。

133. 在实行有针对性的制裁时，将以明确指导方针对人道主义豁免详细地加以规定。与此同时，为了帮助易受伤害的群体，已设立的机构应该制订适当的人道主义援助方案。如果未获准向该人口运送必要的人道主义物资，制裁国有责任确保新的供应来源。当安全理事会实施制裁时，它同时还应该向中立和独立的机构提供资源，以便监测易受伤害群体的情况。一旦儿童的状况发生恶化，联合国应承担改变这种状况的责任。

134. 由于制裁的许多影响，尤其是保健方面的影响，只有在一段时间之后才可能明朗，因此不能允许制裁制度无限期地延续下去。当安理会实施制裁时，它也应该明确确定在什么情况下取消制裁。如果制裁在一个预定的时期内没有产生预期的结果，它们应该由其他措施所取代。

### 3. 关于制裁的具体建议

135. 专家对制裁提出下列建议：

(a) 国际社会应确保每当实施制裁时，制裁应规定人道主义和以专门对儿童的豁免。国际社会应建立起有效的监测机制和并就对儿童的影响进行评估。这些必须根据明确适用的指导方针来进行。

(b) 联合国专门机构和非政府组织的人道主义援助方案无需安理会制裁委员会核准。

(c) 在规划一个有针对性制裁制度时一项首要关心事项是尽可能减少其对易受伤害群体，尤其是儿童的影响。联合国安全理事会采取制裁和其他措施应明确地对准国际社会希望改变其行为的那些人的弱点。

(d) 安理会制裁委员会应密切监测制裁的人道主义影响，而且一旦制裁显示出对儿童造成了不适当的痛苦，应立即修改制裁措施。

## F. 保健和营养

136. 武装冲突对儿童发育的影响是累积和相互作用的。儿童所达到的身体、心理社会、认识和道德发育阶段直接影响到他或她应付这些影响的能力。《儿童权利公约》第 39 条责成缔约国促进受武装冲突影响的儿童的身心康复和重新参与社会生活，本报告的以下三个小节根据这一条专门阐述保健和营养、心理社会康复和教育。

137. 虽然每年成千上万的儿童作为战争的直接后果死于刀伤、子弹、炸弹和地雷，但更多的儿童死于由武装冲突造成或加剧的营养不良和疾病。食物供应的中断、庄稼和农业基础设施的毁坏、家庭和社区的解体、居民流离失所、保健服务和方案以及供水和卫生系统的毁坏都严重地危害到儿童。许多儿童因造成急性严重营养不良的食物摄取量减少的直接后果而死亡，而另一些儿童因受营养不良的危害而不能抵御常见的儿童疾病和感染。

138. 考虑到儿童的脆弱性，过去 10 年里约有 200 万儿童死于武装冲突的估计数并不使人感到吃惊。<sup>32</sup>1981 年至 1988 年，仅莫桑比克的武装冲突就造成 45.4 万名儿童死亡，而在索马里，根据一系列的调查，概约的死亡率上升 7 至 25 倍。一些最高的死亡率发生在难民营的儿童中。这些统计资料与《儿童权利公约》第 6 条的意图形成了鲜明的对照，该条坚持缔约国应最大限度地确保儿童的存活与发展。第 24 条指出，儿童有权享有可达到的最高标准的健康和医疗。

139. 当今的许多武装冲突发生在一些儿童易受营养不良和疾病伤害的世界最贫困的国家，武装冲突的爆发使死亡率上升到 24 倍。虽然冲突发生时所有儿童都面临着危险，但最为脆弱的是那些五岁以下并已严重营养不良的儿童。

### 1. 传染性疾病

140. 从 1990 年起，最常报道的在难民和国内流离失所者蜂拥而至的初期的死



亡原因一直是腹泻、急性呼吸道感染、麻疹和其他传染性疾病。甚至在和平时期，这些也是儿童的主要致命疾病，每年约造成 700 万儿童的死亡。<sup>33</sup>它们的影响在冲突时期有所增加，尤其是因为营养不良有可能变得更为普遍，从而增加了感染的机会。

141. 腹泻是最常见的疾病之一。1922 年在索马里，据报道拜多阿、阿夫戈耶和柏培拉 23% 至 50% 的死亡原因是腹泻。霍乱也是一个始终存在的威胁，在武装冲突之后，除了其他地区以外，它还发生在孟加拉国、肯尼亚、马拉维、尼泊尔、索马里和扎伊尔的难民营中。根据卫生组织材料，包括肺炎在内的急性呼吸道感染在儿童中尤其具有致命性，造成的儿童死亡人数占 1994 年在扎伊尔戈马的六个难民中心死亡儿童的三分之一。在近来发生在若干非洲国家的冲突或流离失所局势中，据报道发生了麻疹流行的情况——在索马里武装冲突的高峰时期，某些地方一半以上的死亡原因是麻疹。结核病作为对全世界人民健康的一项严重威胁重新出现，它的影响因武装冲突和混乱而加剧。世界卫生组织估计世界难民中一半可能会感染结核病，因为难民营拥挤的条件往往会促使结核感染的流传。疟疾始终是热带地区难民发病和死亡的主要原因，尤其是在那些来自有轻微传染和那些经过和定居在有流行病发生地区的人之中。在健康和康复受到蜂拥而至的侵袭的情况下，儿童成为最易受伤害的群体。

142. 包括人体免疫机能丧失病毒/艾滋病在内的性传染疾病的更为广泛蔓延的潜在危险在冲突期间大为增加。人口迁徙、强奸、性暴力和既定社会价值观崩溃都增加了不受保护的性活动的可能性和更大数量的性伙伴。获得包括教育在内的生殖保健服务的机会的减少尤其增加了青少年的脆弱性。保健服务的崩溃和和输血服务缺乏检测人体免疫机能丧失病毒/艾滋病的能力也增加了传染。非政府组织和诸如粮食及农业组织和儿童基金会的机构已注意到在非洲部分地区作为人体免疫机能丧失病毒/艾滋病毒结果之一的由儿童担任户主的家庭急剧增加。这一趋势有可能加剧。各机构必须制订明确的战略以援助面临这些情况的儿童而又不破坏家庭的团结。

## 2. 生殖保健

143. 在冲突时期,提供初级保健连同参与确保洁净用水、充足的营养、住所和卫生的活动将成为优先的保健议程。然而,生殖保健对成年男女,尤其是对小女孩的身体和心理社会健康也是重要的。孕妇和母亲的生殖保健与新生儿和儿童的健康是密不可分的。卫生组织主张:充分尊重宗教和文化背景在任何情况下都应按妇女的需要和需求提供生殖保健服务。武装冲突造成的影响——家庭和社会崩溃、社会迅速变迁、支助体系崩溃、性暴力和强奸增加、营养不良、流行病和包括产前护理不佳在内的不充足的保健服务——势必要求将获得生殖保健服务的权利作为最优先的事项。由妊娠和分娩的并发症以及由有害的和不安全的性行为造成的问题可能成为当务之急,因为这是与盆骨区慢性炎症有关的病例。它们也会导致诸如不孕症、儿科艾滋病和先天性梅毒等状况,从而对妇女及其孩子未来的性和生殖保健产生不利影响。

144. 考虑到人们对紧急局势中的生殖保健问题不够关心,难民专员办事处/人口基金会才编写了《难民局势中的生殖健康问题机构间手册》。妇女和青少年参与设计、执行和评估的生殖健康方案有助于培养个人的能力,产生目的更为明确的方案,并能为武装冲突局势中的青年和妇女的健康和发展作出重要的贡献。例如在南非,儿童基金会报告青年人有效地参与了青年健康形势分析的设计、测试和实施,而在加纳,生活或工作在街道上的儿童健康项目同龄教育工作者通过使青年人参与评估价改善了他们的方案。<sup>34</sup>

## 3. 残 疾

145. 虽然数百万儿童被武装冲突杀害,但是因武装冲突而受重伤或永久残废的儿童是这个数字的三倍。据世界卫生组织讲,武装冲突和政治暴力是受伤、损害和身体残疾的主要原因,并且对造成目前400多万儿童带着残疾生活这一情况负有首要的责任。仅在阿富汗,约10万名儿童患有与战争有关的残疾,其中许多是触雷致

残。在武装冲突期间缺乏基本服务和保健设施被毁坏说明带着残疾生活的儿童几乎得不到帮助。在发展中国家，仅3%的儿童接受了充分的康复治疗，向儿童提供假肢是一个需要人们更为关注和给予财政支持的领域。在安哥拉和莫桑比克，在需要假肢的儿童中获得了低费用假肢的还不到20%；在尼加拉瓜和萨尔瓦多，在需要服务的儿童中也仅仅有20%的人获得服务。这种缺乏康复治疗的情况与《儿童权利公约》的第23条形成了鲜明的对照，该条明确规定了缔约国政府有责任确保残疾儿童有效地享有教育、保健和康复服务的机会。

#### 4. 保健设施的毁坏

146. 在大多数的战争中——尤其是在内部冲突中——保健设施经常受到攻击，这直接违反了《日内瓦公约》。例如，在尼加拉瓜1982年至1987年的武装冲突期间，国家450个保健单位中有106个最终因完全或部分毁坏而停止提供服务，另有37个保健站因经常遭到攻击而被关闭。剧烈的战争也将大部分的保健服务转移到抢救刚受伤的人员。医院维持着低住院率以便一接通知便能接受伤员，它们要么被迫忽视对病人的常规护理，要么被迫将他们转移到保健中心。即使是在冲突期间仍然接诊的保健设施也提供极为有限的服务，莫桑比克在1982年至1990年期间，约70%的保健单位受到过抢劫或被迫关闭，其余的保健单位由于宵禁而使人们难以通达。

147. 将精力集中在军事需求上也意味着在冲突中受伤的儿童可能会得不到有效的治疗或康复。对一般保健的影响可能同样严重。保健服务因医务工作者迁往其他地区或出国而出现人员短缺现象。例如在红色高棉统治结束后的时期，柬埔寨仅剩30位医生。对旅行的限制也阻碍了药品和其他医疗供应品的分发。保健系统的转诊服务、监督和后勤支持都崩溃了。

148. 对儿童来说，这种崩溃的最危险影响之一是扰乱了农村的免疫方案。在1971年至1972年孟加拉国争取独立的斗争期间，儿童的死亡增加47%。天花作为一

种在冲突前实际上已经消失的疾病夺去 18,000 条人命。乌拉圭在 1973 年前, 免疫覆盖面已达到创纪录的 73%。在该国战斗开始后, 覆盖面在 1990 年前急剧下降, 合乎条件的儿童接受了防结核疫苗免疫的不到 10%, 接受了防白喉、百日咳和破伤风、麻疹和脊髓灰质炎免疫的不到 5%。现在形势已经大为改善, 但教训也是明显的。

#### 5. 保护保健服务和保健工作人员

149. 保健部门在全球和国家一级的行动中应继续促进儿童的生存和发展权, 同时尽一切可能防止和减轻他们的痛苦。在武装冲突期间, 卫生组织促请尊重保健设施, 将它们作为护理病人的安全环境和作为保健工作人员的安全工作场所。提供医疗援助不应受到阻挠。此外, 保健系统和社区应进行协作, 只要有可能就利用保健作为接近儿童的机会, 以便达到其他的积极目的。

150. 在战争时期, 保健服务应强调治疗的连续性和长期的后续行动。紧急保健救济必须与长期的发展支助和规划相联系, 这样不仅使儿童可以存活, 而且还要使儿童的生活产生持久的积极变化。儿科和妇科治疗护理应该成为所有救济方案的一个常规组成部分。在冲突结束后时期内, 保健制度必须具有持续性, 必须在有关社区尽量参与下制订方案。充分享有保健服务的一个障碍是保健往往受男人支配, 他们是移居国外的男人或是来自东道国的男人。许多妇女和女孩, 尽管健康受到危险, 但由于文化或宗教的原因不能充分利用这种服务。各国政府和诸如卫生组织、难民专员办事处和儿童基金会等联合国机构和专门机构应增加在紧急情况中现有的女性保健和保护专业人员。

151. 武装冲突是一项不容忽视的公共保健主要危害。任何已对儿童造成大规模损害的疾病本应该早就引起公共保健专家的紧急注意。当武装冲突杀死或致残的儿童比士兵还多时, 保健部门有站出来说话的特殊义务。保健专业人员必须维护儿童权利。

## 6. 食物供应的破坏

152. 武装冲突最为直接的影响之一是扰乱了食物供应。粮食生产由于多种原因在减少。农民往往是一些妇女和较大的孩子，他们害怕在离家很远的田地里工作。他们减少了耕作的土地，而他们的水源，灌溉和防洪系统也可能被毁坏。对行动的限制也限制了获得诸如种子和肥料等必需品的机会，并阻碍农民去市场出售他们的产品。在某些情况下，对粮食系统的损坏是因冲突事件造成的。而在另一些情况下，它是故意的，正如1980年代初在埃塞俄比亚发生的情况，当时政府的焦土政策摧毁了提格雷几十万英亩生产粮食的土地。<sup>35</sup>所能获得的粮食的数量和质量都因对粮食系统的破坏而受到影响，即使在冲突下降时，也难以迅速恢复。在许多国家，埋有地雷的土地妨碍了对农田的使用。在索马里的朱巴河流域，人们从1993年起就已经返回他们的村庄，但持续缺乏安全致使1995年最大的收成也比冲突前低50%。<sup>36</sup>

153. 战争也对生畜造成了严重的损失。例如在苏丹的孔戈尔地区，对人和牛的大屠杀将生畜从150万头减少到5万头。<sup>37</sup>这对以牛奶为部分基本饮食的小孩造成了严重问题。一般地讲，丧失了生畜也就破坏了家庭的安全保障，因为牛通常是一种储蓄的形式。

154. 发展中国家的大多数家庭，包括许多农民家庭依赖市场购买来满足它们的食物需求。经济混乱抬高了失业率，降低了人们购买食品的能力。城市里的人有时企图靠抢劫来维持家人的生计，从而使暴力升级。持续性的冲突还妨碍了救济物品的分发。交战的各方往往违反人道主义法封锁救济供应品或将它们挪为己用。此外，儿童喂养中心和易受伤害的群体也频繁地受到轰炸和攻击。

## 7. 营养不良

155. 武装冲突时期的许多健康问题是与营养不良有关的，对小孩来说情况尤其是这样。前南斯拉夫战前的人均食物供应量较为充裕，是日需要量的140%，而在

利比里亚为 98%，索马里为 81%。波斯尼亚和黑塞哥维那的形势随后恶化，但仍没有达到象索马里在 1993 年或利比里亚在 1995 年那样令人震惊的低水平。在这些时期，某些地区 50% 以上的儿童都患有中等程度或严重的营养不良。<sup>38</sup>

156. 虽然营养不良会影响所有的儿童，但它在小孩中造成的死亡和发病率最高，尤其是那些年龄在三岁以下的儿童。在紧急情况中，极小的孩子可能面临“衰弱”或严重营养不良——表现为相对于身高的体重轻的情况——的严重危险。粮农组织报告，在 1983 年苏丹南部发生饥荒期间，普遍出现的衰弱达到前所未有的 65%。近来的难民危机显示了发病和死亡发展得多么迅速。营养不良削弱了儿童抵抗常见的儿童疾病袭击的能力，这些疾病的发病过程和结果对营养不良的儿童显得更为严重和更为致命。营养不良也对儿童的认知发展产生了不良的影响。除了这些营养方面的危害之外，武装冲突的环境也使人们遭受环境危害的情况大为增加。废物处理不当和不充分或受污染的水供应加剧了营养不良和传染的恶性循环。

157. 充分的营养也取决于分配食物的方式、喂养儿童的方式、他们的卫生状况和父母照料儿童所用的时间。武装冲突严重限制了照料系统，迫使母亲和家庭的其他成员花费更多时间在家庭外找水、找食物和找工作。尤其是当全家出逃时，很少有机会给予孩子他们所需的密切照顾。

158. 母乳喂养为婴儿提供了理想的营养，减少了意外事件和传染疾病的严重性并有助于妇女的健康。婴儿应单纯由母乳喂养约六个月，并应在辅之以充足的补充食物的情况下继续以母乳喂养二年或更长的时间。在冲突期间，母亲可能会面临饥饿、疲劳和受到创伤，这都会降低她们照料儿童的能力。母乳喂养可能会因母亲对她自己是否有能力提供奶水丧失信心而面临危险。虽然母亲面临严重的压力，但她们还是能充分地授乳，除非她们患有严重的营养不良。此外，普遍的混乱会使母亲与孩子长期分离。由于冲突发展，社会结构和网络崩溃。关于母乳喂养的知识是代代相传的，当人们出逃和家庭破碎时，这种知识是会失传的。在任何时候都具有危险性的人工喂

养在居无定所的环境中就变得更为危险。

159. 在武装冲突时期,重要的是支持妇女的母乳喂养能力,为此要向授乳妇女提供适当的饮食摄入量并确保她们不会与孩子分开。不幸的是,在紧急状况期间,捐助国往往应之以医疗和社会合理性甚少的大量母乳代用品。在1996年7月,联合主办的联合国人体免疫机能丧失病毒/艾滋病方案对艾滋病毒在全球日益传播和另外流传的关于母乳喂养具有传播艾滋病毒危险的说法作出反应,分发了一份关于艾滋病毒和婴儿喂养的临时说明。这份说明强调母乳喂养的重要性,同时又强调了就艾滋病毒感染和婴儿喂养制订政策的紧迫性。它向决策者提供了制订这种政策的大量关键要素,特别强调了赋予妇女权力,以便能就婴儿喂养作出知情的决定。<sup>39</sup>

160. 缺乏新鲜的水果和蔬菜也影响儿童的健康和成长,蔬菜和水果是维生素和矿物质的良好来源。饮食的质量对小孩尤为重要,他们一次只能吃很少量的食物。因此必须确保他们食物具有高浓缩的能量和营养物质,或者频繁地喂食。在冲突时期,食物的营养质量恶化了,此时家庭可能没有必要的手段或知识来作一些将确保儿童获得充足饮食的调整。

161. 甚至在冲突过后,可能需要很长的时间恢复到正常的喂养。粮农组织报告,例如在莫桑比克,一些从难民营回国的青年夫妇除了曾作为口粮分配给他们的玉米、大豆和食用油以外并不知道如何烹调食物。他们并不熟悉传统食物或喂养办法,不知道在断奶期间使用什么样的当地食物。在失去父母和祖父母的情况下,没有人来教他们。

## 8. 保护食物安全

162. 对包括武装冲突在内的各种各样的紧急情况的最为常见的反应之一是食物救济。重要的是改变一下食物救济本身就是解决办法的观念,采取一种更具有建设性的做法:将食物救济列入旨在改善家庭食物保障和居民一般健康状况的更为广泛

战略。这在许多长期性的冲突中尤其显得至关重要，因为人们需要建立起养家糊口的能力。在苏丹南部，现在正在把短期的食物分配与支持农业、畜牧业和渔业的方案联系起来。

163. 在许多情况中，求助于外部食物援助是不可避免的。在这样的情况下，目标应放在满足包括小孩在内的所有人的食物需求上，确保有机会获得具有充分营养的分配一般口粮。当这不可能办到时，需要为易受伤害群体建立补充喂养方案，但这应该被视为是对不充足的一般口粮加以补偿的短期措施。分配脱了水的口粮可以由各家在自己的家中使用，它们要比汤汤水水的喂养中心更可取，正如调查所显示的那样，去喂养中心用餐的儿童实际不到50%。这些中心可能太远，母亲可能不愿意在一个营养不良的孩子身上花太多的时间而不管家里的其他成员。专家在对卢旺达进行的一次实地访问中得知有多少最穷苦家庭的孩子没有去喂养中心进餐。儿童基金会工作人员报告说，这些家庭往往表示难为情或者说经济状况较好的邻居进行劝阻。此外，这种方案有许多管理不善。人群过于拥挤的喂养中心缺乏基本的卫生设备和卫生条件，供水不充足，食物不怎么合理地搀合在一起，对营养不良的儿童没有太大的好处，实际上还会导致疾病的传播。

164. 在许多情况下，将儿童与家庭割裂开来考虑，设立儿童喂养中心时没有考虑到将会改善他们营养状况的其他选择。这些选择包括改善家庭食物保障，通过提供获取用水和燃料的更好机会来减少妇女的工作负担。这将使妇女在一天中腾出更多的时间来照料孩子。为本研究报告进行的第一次和第三次非洲区域协商和实地采访旅行强调了家庭团结和建立家庭和社区的自力更生能力的重要性。

#### 9. 关于健康和营养的具体建议

165. 专家对健康和营养提出下列建议：

(a) 冲突的各方必须确保维持基本的保健体系和服务和水供应。在必须实施新



方案的地方,这些方案应建筑在社区参与的基础之上并考虑长期维持的需要。对初级保健和患有慢性和急性病症儿童的保育应给予特殊的关注。应确保适当的康复保健,诸如向受伤和永久性残疾儿童提供假肢,促进尽可能全面地重新参与社会生活。

(b) 在冲突局势中工作的组织应加速进行由当地专业人士、青年和社区参加的以儿童为中心的基本保健需求评价。它们应考虑到食物、卫生和保育因素和可能被有关人口所采用的应付战略。

(c) 在冲突时期,各国政府应通过促进“停火日”或“和平走廊”来支持它们居民的保健和福利,以确保基本的儿童保健措施的连续性和提供人道主义救济。联合国机构、国际非政府组织和民间团体(尤其是宗教团体)应与非国家的武装实体接触,劝说它们在这种活动中予以合作。

(d) 粮食计划署应在卫生组织、难民专员办事处和其他联合国机构及国际组织的合作下带头巩固现有的活动,以确保紧急情况的粮食和其他救济分配组织得井井有条,从而加强家庭团结、完整和应付机制。它应该成为改善儿童的营养和健康状况、身体和智力发育和儿童家人的食物和健康保障的更为广泛战略的一个组成部分。

(e) 冲突各方应避免毁坏粮食作物、水源和农业基础设施,以便将对食物供应和生产能力的破坏减少到尽可能小的程度。紧急救济应更为关注农业、畜牧业、渔业和就业或创收的方案,更为关注加强当地在自力更生和可持续的基础上改善家庭粮食保障的能力。

(f) 专家促请卫生组织在诸如国际儿科学协会、医师无国界协会和关心人权医生组织等专业、人道主义和人权组织的合作下,鼓励医生、儿科医师和所有其他的保健工作人员在工作过程中传播儿童权利的信息和报告所遇到的侵犯权利现象。

#### G. 促进心理康复和重新参与社会生活

166. 武装冲突影响到儿童发育的所有方面——身体上、智力上和感情上。为了

使援助富有效率,援助必须考虑到每一方面。从历史上看,那些关心武装冲突期间的儿童状况的援助主要关心儿童的身体脆弱性。儿童所经历的丧失亲人、痛苦和恐惧也必须予以考虑。这反映在《儿童权利公约》第39条中,《公约》要求缔约国采取适当的措施促进儿童身心康复和重新参与社会生活。通过在所有援助方案一开始就强调儿童成长和发育所固有的心理社会问题才能最好地实现这一目标。

167. 儿童基金会1995年在卢旺达对3,030名儿童进行了一次调查,它显示近80%的儿童丧失了直系亲属,三分之一以上的儿童目睹了他们遭到屠杀。这些令人极为不快的情况表明了儿童在冲突期间所接触到的残暴。且不说直接的暴力,儿童还深受其他令人痛苦经历的影响。武装冲突毁坏了房子,分裂了社会和破坏了人与人之间的信任,从而破坏了儿童生存的基础。被成年人羞辱和出卖的影响是无法衡量的,在此过程中它打碎了孩子的“世界观”。

#### 1. 暴力对儿童的心理社会影响

168. 儿童对武装冲突压力的反应方式将取决于自己的特殊情况。这些情况包括诸如年龄、性别、性格类型、个人和家庭的历史和文化背景等个人因素。其他的因素则与创伤性事件的性质,包括接触的频率和时间长度有关。承受这种压力的儿童显示出广泛的症状,包括在小一些的孩子中严重的单独焦虑症和发育迟缓、睡不安稳和梦魇、没有胃口、孤僻、对玩不感兴趣和少儿学习困难。在大一些的孩子和青少年中,对压力的反应包括好斗和抑郁。

169. 人们对近一个时期绵延不断的内战的长期心理社会影响知道得比较少。丧失父母和其他亲密的家庭成员影响到一个人终身,并能够急剧地改变生活道路。在纪念第二次世界大战50周年之际,许多人回顾了他们在孩提时代因失去所爱的人而遭受的痛苦并叙述了丧失亲人是如何继续影响他们的。

170. 所有的文化都承认青少年时期是一个影响极其深远的时期,在这一时期,

青年人学习将来要担负的角色并吸收他们社会的价值观和准则。武装冲突的极端和往往长期的环境妨碍了个性的发展。因此,许多青少年,尤其是那些有着严重痛苦经历的青少年看不到自己的前途。他们可能极其悲观地看待人生,患有严重的抑郁症,或在最严重的情况下以自杀了事。他们可能不希望向成年人寻求帮助或支持。此外,家庭环境的突然改变,例如父母的死亡和失踪,可以使青年人失去指导、角色楷模和生活资料。在冲突时期,一些青少年开始负责照料更年幼的弟弟妹妹。青年人还常常被迫积极参与冲突,或面临着被强制征兵的威胁。尽管存在着所有这些问题,青少年在战争时期或在战争结束后很少获得特殊的关注或援助。这是一个迫切需要给予关注的问题。

171. 所有年龄的儿童除了在他们自己的苦难经历中遭受痛苦以外,还从照料他们的成年人那里领悟到一些东西。看到他们的父母和生活中的其他重要的成年人的脆弱会严重损害儿童的信心和增加他们的恐惧感。当武装冲突造成成年人的行为变化时,例如极端的保护心理或专横独断,儿童感到很难理解。

## 2. 康复方案的最佳措施

172. 所有的儿童方案应考虑到儿童的权利和他们的发育需要。他们还应包括一些最佳措施,这些措施强调知识和尊重当地的文件和传统并确保与地方当局和社区正在进行的协商和它们的参与。方案必须具有长期的前景和足够的灵活性,以适应武装冲突环境的变化。它们还必须是可持续的,并在冲突结束后继续实施。

173. 经验表明,大多数孩子有抚养者和可靠团体的照顾会取得一定程度的疗效,有些儿童经证明心情明显地开朗起来。例如一大群来自苏丹南部的失散儿童经过长期和令人痛苦的徒步旅行后来到埃塞俄比亚。这些男孩从小就离家在游牧帐篷中经受恶劣环境求生存的锻炼。当他们到达了较为安全的难民营时,他们便能迅速地恢复。

174. 个人和社区应付、回应和理解紧迫事件的方式因文化的不同而有显著的区别。虽然痛苦的许多症状具有普遍的特征,但人们表示、体现痛苦和从中寻找意义的方式主要取决于社会、文化、政治和经济背景。同样,不同文化对待感情痛苦表现的方式也是建筑在不同的信仰体系之上的。例如在一些东方宗教传统学说中,身和心被视为是自然界的连续体。的确,在许多民族医疗体系中,身和心总是从属于包括灵魂和祖先在内的其他人的行动。例如在安哥拉和在非洲和许多地区,创伤的主要来源被视为是精神上的。如果孩子的母亲在武装冲突中死亡,而这孩子在没有举行适当葬礼的情况下就出逃了,那么这个孩子就会带着强烈的恐惧感生活,害怕母亲的灵魂会伤害他。在一种人们往往求助于家人、朋友和传统的信仰疗法而不是求医问药的环境中,西方的诊断法可能并不怎么适合。

175. 建立在西方精神保健传统基础上的精神疗法趋向于强调个人的情绪表露。这种方法可能并不是在所有环境中都行得通的。虽然许多形式的外部干预能有助促进心理社会恢复,但“战争创伤”方案的经验表明,即使是怀着最善良的意图制订的干预也可能造成伤害。探索一个孩子以往与暴力有关的经历及其这种经历在她或他的生命中的含义对治疗和康复过程是颇为重要的。然而这种探索应该在稳定和有利的环境中由那些与孩子有着牢固和持续关系的抚养人来进行。试图唤起与一个孩子最糟糕时刻相关联的记忆和感受的临床深入面谈有使孩子陷入比以往更严重的痛苦和激动的危险,尤其是面谈在没有不间断支持的后续步骤的情况下进行时就更是如此。

176. 另一个困难是在记者或研究人员鼓励孩子讲述恐怖经历时遇到的。这种面谈可能会揭开旧的伤疤和解除孩子的防御。那些上了照和被点名提到的儿童可能会面临更多的问题和烦扰。记者和研究人员在开展他们重要的工作时必须意识到严重的道德问题。例如,应该事先理解什么样的信息是机密的,不应该使用的。

177. 通常采用的最佳办法强调最有效和可以持续的做法是动员现有的社会保

健体系。例如这可能涉及动员难民社区支持适于收养失散儿童的家庭。通过培训和提高包括父母、教师和社区在内的主要照管人员的意识,各种各样的方案都可以加强社区向儿童和易受伤害群体提供照料的能力。建立费用昂贵的设施和将儿童迁入其中并不是一种可以持续的做法。把儿童收入某机构和将他们视为受过创伤的人可能会强加上因疏忽而留下的烙印并促成孤癖。不应该将有着特殊创伤性经历的儿童群体,如前儿童兵或失散儿童,同社会分离开来,因为这将促成进一步的危险、痛苦和脱离社会。在非洲和欧洲进行的区域协商中和在若干次实地访问旅行过程中,都强调了促请各国政府、援助者和方案实施人员尽可能减少和积极避免机构性做法的重要性。

178. 那些希望帮助治疗的人应该深入理解和尊重他们正在其中工作的社会。除了解孩子发育的基本原则和当地对此的看法以外,他们还应该了解当地的文化和惯例,包括与成长和成为成年人有关的仪式和典礼,以及那些与死亡、丧葬和哀悼有关的仪式和典礼。例如参与治疗的人应该注意到有人就父母的死亡告诉了孩子们一些什么,当他们遇到了痛苦的事情时,他们应怎么做,和采取什么样的行动才能使一个曾经遭到强奸的女孩和一个曾经杀害过别人的孩子“去除污迹”。

179. 虽然将儿童成长和儿童权利的现代知识与传统的观念和惯例结合起来可能需要时间,但它将产生满足儿童需要的更为有效和更为持续的方式。在对本研究报告做出了贡献的调查中,国际拯救儿童联盟确定了一系列通过培养目的意识、自尊和个性来促进治疗的原则和活动。它们包括通过诸如上学、做饭、洗衣服和在田间干活等日常固定活动来建立一种正常感觉。儿童还需要由诸如玩耍、运动、绘画和讲故事等有组织的群体活动来提供的知识和感情上的激励。有助于儿童心情开朗的最重要的因素是有机会表示看法、感情和从与成年人的稳定、关怀和培育性的关系中获得信任。

180. 不断接触暴力的儿童几乎总是在信仰和态度上发生过某种重大的转变,包括从根本上对其他人失去信任。对被以前曾当作邻居和朋友的人攻击和虐待过的

那些儿童来说,情况尤其是如此了,正如卢旺达和前南斯拉夫发生的情况那样。在为本研究举办的一次研讨会上,一位波斯尼亚男孩说了这么一段令人震惊的话:“我们在一起度过童年。我见到了他,希望他会救我一命。但他却要杀死我。”虽然重新建立信任的能力在冲突结束后是一项普遍的挑战,但是对那些成为儿童日常生活一部分的那些人来说,这就显得尤为重要。与儿童建立良好的关系涉及与儿童一起玩,倾听他们的想法和支持他们,以及信守诺言。

181. 当家庭和社区感到相对的安全和对未来抱有信心时,他们就能更好地促进儿童的心理社会福利。意识到家庭和社区往往被武装冲突搞得支离破碎,各方案应将注意力的中心放在支持生存下来的人努力恢复和重建社会关系网。因此重要的是所提供的各种形式的外部帮助都应该能促进人们的自助能力。例如这应该包括协助父母和教师就困难的问题与儿童交流沟通。重新建立社会网和确立社会意识有助于使人们共同努力改善生活。尤为重要是援助方案应在初始阶段吸收妇女参与制订、实施和评价主动行动的决策。评价进程可以有益于社区、有益于提高父母、照管的人支持儿童发展的能力,并有益于增进儿童在学校和其他活动中建立关系和良好地发挥作用的能力。

182. 为了确保使青年人的需求得到满足,他们本身应该参与以社区为基础的救济、恢复和重建方案。这可以通过职业和技术培训来实现,这种培训不仅有助于增加他们的收入,还以促进治疗的方式加强他们的个性和自我价值感。各方案成功地使青少年意识到意义和目的的方式之一是使他们参与制订和执行为年龄较小的儿童设立的方案。

### 3. 关于促进心理社会康复的具体建议

183. 专家对促进心理社会福利提出下列建议:

(a) 紧急和重建援助方案的所有阶段都应应将心理社会的考虑纳入其中,同时又

要避免制订单独的精神保健方案。它们还要将预防出现进一步的创伤经历放在优先地位。

(b) 方案应将目标定在支持治疗进程和重新树立正常感上，而不是将注意力集中在儿童的感情创伤上。这应该包括确立家庭和社区生活的日常固定活动和表示看法的机会，并安排诸如学校、游戏和运动的活动。

(c) 支持心理社会康复的方案应包括当地的文化、儿童发展的观念、对政治和社会现实和儿童权利的理解。它们应该动员儿童周围的社区保育网。

(d) 政府、援助者和救济组织应防止将儿童收容进机构。当被视为易受伤害的成群成群的儿童，例如儿童兵，被挑出来给予特殊关照时，应在社区的充分合作下完成这项工作，并确保他们长期重新参与社会生活。

## H. 教育

184. 《儿童权利公约》第 28 条强调教育的权利，第 29 条指出，教育应最充分地发展儿童的个性、才能和身心能力，以便充分发挥他们的潜能。教育还发挥着更为广泛的作用。它塑造和安排儿童的一生，能够灌输社会价值观，促进公正和对人权的尊重并增进和平、稳定和相互依存。

185. 教育在武装冲突时期尤为重要。虽然周围的一切可能都处在混乱之中，但开学上课可以体现一种正常状态。学校的儿童有机会与朋友们在一起，并获得对他们的支持和鼓励。他们能从与教师的正常接触中受益，教师可以监测他们的身体和心理健康。教师还可以帮助培养求生和应付情况所需的新技能和知识，包括预防地雷的意识、谈判和问题的解决、关于人体免疫机能丧失病毒/艾滋病的信息和其他保健问题。正规教育还有益于整个社会。在极端困难的情况下开学上课的能力显示了对未来的信心：仍有一所学校的社区感到它们还有一些经久不衰和值得保护的东西。

### 1. 冲突期间教育面临的危险

186. 学校在战争期间成为目标,这部分是因为学校建筑物的轮廓颇大。在农村地区,学校楼房可能是唯一坚实固定的建筑物,这就使它极易受到炮击、关闭和洗劫。例如在莫桑比克,据为本报告进行的一项研究估计,有45%的小学网被摧毁。当地的教师往往也是主要的攻击目标,因为他们是社区的重要成员,往往比一般的人更具政治色彩。在卢旺达危机期间,三分之二以上的教师不是出逃就是被杀。毁坏教育基础设施对那些受冲突影响的国家来说是一项最严重的发展挫折。失学和职业技能失传的岁月将要以相等的年月才能补上,它们的空缺使社会在战后的恢复能力变得更为脆弱。

187. 正规教育在战争期间总是面临危险,因为它依赖于在政治动乱时期难以续的资金供应和行政支持。在索马里冲突时期和在红色高棉统治下的柬埔寨,关于教育的公共开支被削减到几乎等于零。

188. 在冲突不太剧烈时期维持教育服务的困难要少一些,就象斯里兰卡和秘鲁的情况那样,在战争时断时续的国家中的周期性平息阶段,开学上课有可能继续下去。但即使在维持了教育服务的地区,教育的质量也是比较差的。资金短缺,物资供应不畅或不稳定。此外,恐惧和混乱使得难以创造一种有利于学习的气氛。教师和学生都可能颇为消沉。对巴勒斯坦学校状况的研究报告说,教师和学生都难以集中精力,尤其当他们目睹或遭受了暴力或家庭成员被关押或躲藏在什么地方时。教师还面临着政治压力:例如在土耳其的库尔德地区,教师因继续教授土耳其的课程而受到非国家的部队威胁。在一些国家,教师被迫检举学生及其家人。长期得不到薪水的教师容易被腐蚀。



## 2. 挑战和机遇

189. 虽然仍存在着不充分的情况，但大多数救济方案在武装冲突时期对教育的关注主要放在难民儿童身上。这部分是因为当儿童聚集在难民营时，会有规模经济效益，大致地掌握一个课堂的情况要容易一些。在一些国家，这种现实情况反映在，虽然人们对缺乏灵活性的正规教育制度的质量、实用性和内容的疑虑越来越大，但是它们仍然占有支配地位。在武装冲突时期对非难民的教育需求关心不够也归因于一些在冲突期间最为活跃的援助者受到了他们只与难民打交道的任务的束缚。其他的援助者不愿意将紧急资金用于他们已决定称之为长期发展活动的事项。

190. 仍居住在冲突地区的儿童的教育需求必须予以满足。因此专家呼吁将教育活动确定为所有人道主义援助的优先内容。希望确保继续办学的教育管理人员在可能时必须与当地的政治和军事当局密切合作，并从广泛的社会团体和非政府组织那里获得相当大支助的保证。的确，当公共部门机构不是没有就是受到严重削弱的情况下，这种团体可以提供唯一可行的机构框架。

191. 由于学校有可能成为攻击的目标，规划进程的一个内容便是为教室确定替代场所，定期更换地点。1980年代末在厄立特里亚，经常在大树下、山洞里或在以木棍和树叶建造的伪装茅屋中上课。前南斯拉夫许多地区在冲突剧烈时期也作出类似的安排，在那里，往往在居民房屋的地下室里点着蜡烛上课。在对克罗地亚和波斯尼亚和黑塞哥维那进行实地访问期间，许多人向专家强调了维持教育的重要性，而不管环境是多么地艰难。

192. 在冲突结束之后，教育还可以采用灵活的远距离教学制度，在学校设施被毁坏和教师流失的情况下，这种制度会符合成本效益。这就是家庭或小组使用由广播和记录媒体加以补充的预先准备好的成套教材进行学习。这种制度对那些父母不愿

意她们远离家庭外出的女孩来说特别有用。就本项研究在阿拉伯区域进行的协商强调了这种方案的重要性并促请政府、教育人员、非政府组织和有关的国际机构确保通过各种各样的社区渠道提供正规、非正规和非正式的教育措施。

193. 当孩子被迫背井离乡并挤满流离失所者难民营时，尽快建立开学上课的制度，就标志着某种程度的稳定和恢复家庭和社会的正常作用和关系，使人人安心。这种教育只需要使用最基本的教材。最近几年来的一项最重要的创新便是教科文组织和儿童基金会建立了教师应急材料袋，也称为“盒中学校”。材料袋装有极为基本的用品，包括用于制作黑板的刷子和油漆、粉笔、纸张、练习本、钢笔和铅笔。它首先于1992年在索马里使用，随后在吉布提的难民营中作了进一步的改进。该材料袋被广泛地用于在坦桑尼亚恩加拉为卢旺达难民快速建立学校，在那里，儿童们轮流在帐篷里上初小课程。与国际非政府组织签署的一些协议已产生了将分发教师应急材料袋与教师培训和其他主动行动结合起来的若干方案。教师应急材料袋是为紧急状态下开学几个月而设计的。较长期的主动行动需要制订与特定群体的儿童相适应的教材。

194. 虽然诸如教师应急材料袋的倡议取得了成功，但专家对发现青少年，尤其是中学的青少年缺乏有意义的教育活动甚为担心。在武装冲突局势中，教育经证明能尤为有效地协助青少年的心理社会康复并使他们不必服兵役。

195. 许多现代教育学家更喜欢非竞争性的以学生为中心的做法，这种做法有助于促进儿童的自信心并能培养广泛的技能。专家同意这种做法，但要提出告诫：许多国家对这种办法还不熟悉，因此必须在方案中仔细介绍，从而不会使当地的教师不知所措或在学生中引起混乱。还应特别注意对这种教育方法和内容要根据社会背景进行调整。在第二次阿拉伯区域协商中，有人建议通过让父母、社区和儿童在课程的设计、内容和实施上和灵活的教育方法上发挥更为积极作用使这种做法更适合当地的情况。应使青年志愿者和当地的社区领导人参与基线评价，这是确定那些在受冲

突影响社区规划教育工作的人所掌握的教育优势和弱点所必须的第一步。专家在对塞拉利昂进行实地访问过程中,对于就新频的教育选择方案,尤其对于就在紧急状态方案中培训和安置母亲、青少年和其他非传统的教师所显示出的热情感到鼓舞。

196. 除了难民营的紧急状态教育方案以外,难民儿童有时能在东道国正规学校上课,虽然有机会这么做的儿童很少。东道国可能不愿意让难民受教育,担心这将鼓励难民永久地留在其领土上。拒绝给予教育显然违反了《1951年关于难民地位的公约》第22条和《儿童权利公约》第28条,它们要求缔约国“在初级教育方面”向难民儿童提供“与给予国人相同的待遇”。专家深为关切地注意到一些东道国政府拒绝向难民儿童提供——或不允许国际机构提供——教育活动。尽管难民专员办事处进行了积极干预和提出了强烈的抗议,它有时却不能说服各国政府认识这种行动是在毁灭儿童。专家呼吁国际社会支持联合国机构、专门机构和其他的组织更有效地达到儿童的保育、保护和福利的国际标准所进行的努力。此外,促请东道国、国际机构和其他的教育提供者与世界银行、儿童基金会、开发计划署和教科文组织进行更密切的合作,确保教育服务成为救济和直接重建活动的组成部分。在儿童返回家园时,应使他们有机会在相同的年级继续进行具有同等质量的学习。

197. 当国际机构和伙伴为身处远方的难民开办方案时,会出现对难民的教育标准高于对当地居民的危险。显然,至少应该按照类似的标准教育当地的儿童。这需要国际机构、非政府组织和东道国政府之间进行更大的合作。

198. 当难民儿童在当地学校上学时,他们可能需要特殊的方案来帮助他们弥补知识的差距和学习语言。即使在没有语言障碍时,如校方工作人员不采取预防性措施,儿童仍可能遇到骚扰、歧视或欺侮。

199. 即使有受教育机会,父母也可能不愿意送孩子去上学。有些家长需要儿童工作以便为家庭经济作出贡献;另一些担忧他们孩子的学习内容。例如,当穆斯林和克罗地亚派系之间在波斯尼亚和黑塞哥维那发生冲突期间,难民父母担忧教育的内

容,尤其是诸如历史、地理和文学的课程。一些父母出于宗教的原因反对女孩和男孩在一定的年龄后一起上学。阿富汗的塔利班近来决定在其控制的地区剥夺女孩受教育的机会,这引起了联合国机构和非政府组织的严重关注。专家赞扬非政府组织和诸如儿童基金会等机构作出的困难决定:停止在受影响地区的工作,直到女孩和男孩能享有平等的机会并有可能实施《儿童权利公约》和《普及教育世界宣言》以及1990年在泰国宗铺恩通过的《满足基本学习需要的行动纲领》的议定原则。

200. 专家支持1995年关于人道主义援助和难民教育的机构间协商发出的呼吁:应与当地、国家、区域的教育和资源主角,包括世界银行和其他目前仅参与重建活动的其他角色在紧急情况期间就开始冲突后的教育制订规划。教育在复员过程中发挥着关键作用,但在救济方案中却很少被当作优先事项。因此在冲突局势中制订教育主动行动时应考虑到使其能够容易地应用于冲突后时期。

201. 许多国家政府和专门机构容易将学校的实质性重建放在优先地位,而很少注意师资培训和开发新的课程和教学方法。甚至在已经出现了投资教育的政治意愿的地方,教育系统往往也承受着资金持续短缺之苦。

202. 接纳难民的东道国往往缺乏资源;非洲大多数的东道国政府仍有待为自己的居民实现普及初等教育的目标。投资教育需要各国政府作出政治承诺。1990年普及教育世界会议指出,许多发展中国家在军事上的开支平均比在教育和保健上的开支加起来还多。如果这些国家继续雇佣四倍于教师的士兵的话,教育和社会体系将仍然脆弱和不敷所用,政府将继续使儿童感到失望和违背它们通过批准《儿童权利公约》向儿童作出的承诺。在普及教育世界会议上,教科文组织、儿童基金会、开发计划署和世界银行呼吁各国调整它们的开支优先事项,以便实现到2000年世界儿童80%接受基础教育和男孩和女孩的教育机会平等。专家完全支持这一呼吁,并进一步希望这些机构调整它们自己的开支优先事项、业务政策和伙伴关系,以有助于确保实现陷入武装冲突局势中的儿童的教育权利。

### 3. 关于教育的具体建议

203. 专家对教育提出下列建议：

(a) 应尽一切可能在冲突时期维持教育体系。国际社会必须坚持要求陷入冲突的政府或非国家实体不以教育设施为攻击目标，并确实实地促进对这种服务的积极保护。

(b) 还应准备在正式的学校建筑物外维持教育，使用其他的社区设施并通过各种社区渠道加强替代的教育方式。

(c) 援助者应扩大紧急资助的范围，以便包括对教育的支助。开展教育活动，包括提供教具和基本的教材，应被视为人道主义援助的优先内容。

(d) 一旦为难民或国内流离失所者建立了难民营，就应该把儿童汇集起来开展教育活动。鼓励到校学习也应该通过诸如加强安全和保障的措施来加以促进。应该特别强调为青少年开展适当的教育活动。除了促进接受中等教育的机会以外，专家促请各国政府、国际机构和非政府组织为校外青年制订与年龄相适应的教育方案，以便满足他们的特殊需要并反映他们的参与权利。

(e) 支持重新和不间断地办学必须成为援助者和非政府组织在冲突中和冲突结束后局势中的一项优先战略。培训应使教师能应付新的需要。这将包括意识到孩子所受压力的迹象以及传授关于诸如地雷、保健等问题的极其重要的信息和促进对人权的尊重。

(f) 专家促请儿童权利委员会就如何解释关于缔约国向儿童提供教育的责任的《儿童权利公约》条款向缔约国提供强有力的指导。

### 三、保护儿童的现有标准的相关性和适当性

204. 通过现在差不多已经被所有国家批准的《儿童权利公约》，世界已承认：儿童权利包括使他们的基本需求得到满足的权利。在面临冲突威胁时受到保护是儿童

的基本需要，而这种保护需要通过贯彻国际人权和人道主义法来落实他们的权利。

205. 《儿童权利公约》的缔约国不加歧视地对它们领土内的所有儿童负责。缔约国在接受儿童权利委员会在监测《儿童权利公约》执行情况中所起作用的过程中，也承认了保护儿童不仅仅是一个国家的问题，还是国际社会合法关心的事项。这一点尤为重要，因为许多最严重地破坏儿童权利的事件发生在冲突局势中，而在那种局势中，例如像利比里亚和索马里，当前并不存在着可以有效履行职能的国家政府。保护儿童的国家和国际战略必须赋予妇女、家庭和社区以权力以培养其消除冲突的根源和加强当地发展的能力。

206. 需要作出更大的努力以确保救济和保护措施明确地包括以儿童为中心的行动。专家在她进行实地访问和区域协商过程中，发现许多救济组织在提供援助过程中并没有考虑儿童的广泛需求或确保提供有效的合作。此外，在许多情况下，它们不怎么认真关心如何制定出考虑到年龄和性别的适当的紧急情况反应措施。

207. 在提供保护过程遇到的最大挑战之一是确保安全的通达。以前医院和难民营被视为是小型的安全庇护所，但现在的情况已不再是那样了。从救济护运车队到保健诊所的人道主义活动都已经成为目标，危及到家庭、儿童和那些试图援助他们的人——尤其是当地招聘的工作人员。许多政府和非政府机构根本不能援助国内流离失所儿童及其家庭，也不能帮助那些正生活在被围困社区中的人。

208. 在一些冲突中，经谈判以‘和平走廊’和‘停火日’的形式暂时停止敌对状态，以便允许提供人道主义援助。例如在萨尔瓦多、黎巴嫩和阿富汗，所有交战方面允许为儿童接种来支持这些协议。以苏丹生命线行动为例，作出这种安排以便在冲突相对平静时期提供救济供应品和疫苗。这些以儿童为中心的协议所确立的先例是使实际的保护措施适应实施人道主义法和人权法的有用模式。

209. 因此为了保护国际法、国家立法和当地习俗和惯例中所体现的标准和规范规定，这正是我们所寻求的。政治家和军人长期以来都承认，如果以议定的行为标

准开战,他们就能实现他们的许多目标。保护方面的考虑和关心使得法律的两个主要部分——人道主义法和人权法——得到发展,它们构成了在武装冲突局势中向儿童提供保护的法律基础。

210. 法律的这两个部分的许多方面都与保护武装冲突中的儿童有关。《儿童权利公约》特别值得注意,因为它是将两个互补性日益得到承认的法律部分联系在一起的最为重要的桥梁之一。国际社会必须以这一互补性为基础尽可能充分地保护儿童的权利。国际社会必须如实地对待各国政府或及其对手试图据以为其在武装冲突时期侵犯儿童的权利进行辩护的“减轻罪责的情况”:即应加以指责和不能容忍的。本报告的下一节着重阐述了人道主义法和人权法标准的特征并评价了它们满足现有需要的适当性。

#### A. 人道主义法

211. 通常简称为“国际人道主义法”的“关于武装冲突的国际人道主义法律”<sup>40</sup>限制了进行军事行动的方式和方法的选择并规定交战方不得伤害未参加或不再参加敌对行动的人员的义务。这些标准反映在1949年8月12日的日内瓦四个公约及1977年对这些公约的两个附加议定书上。

212. 《关于战时保护平民的日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)是保护平民,从而也是保护儿童的主要渊源之一。它不仅仅禁止对被保护者进行谋杀,实施酷刑,残伤肢体,而且也禁止文武人员施行之其他任何残酷措施。《日内瓦第四公约》已经获得186个国家的批准。

213. 1949年日内瓦四个公约被视为主要仅适用于国家之间的冲突。然而这些公约还包括共同的第3条,它也适用于国内冲突。这一条列举了没有积极参与敌对行动的所有人的基本权利,即生命、尊严和自由的权利。它还保护他们免受酷刑和羞辱性的对待,不公正的关押或被扣作人质。

214. 1977年，把国际人道主义法的两个主要分支——关于保护易受伤害群体的分支和管辖敌对行为的分支——结合在一起的两项附加议定书对日内瓦四个公约作了补充。

215. 第一协定书要求交战方在有的时候对战斗人员和平民加以区别，而且唯有合法的攻击目标具有军事性。虽然第一议定书涉及所有的平民，但两项条款还对儿童提供了具体的保护。第77条规定：儿童应是特别尊重的对象，并应受保护，以防止任何形式的非礼侵犯。冲突各方应向儿童提供其年龄或任何其他原因所需的照顾和援助。第78条涉及将儿童撤往另一个国家，指出除了急迫的原因以外，不应这么做，并确立了撤退应遵循的一些条款。

216. 非国际性的武装冲突，即国内武装冲突由第二议定书所涵盖。第二议定书补充了共同的第3条并规定应向儿童提供他们所需的照顾和援助，包括教育和家庭团聚。然而第二议定书仅适用于有限类别的国内冲突：它们涉及的必须是缔约一方的武装部队和持不同政见的武装部队或其他有组织的武装集团之间的冲突。根据这一标准，人们可以争辩说，第二议定书并不适合绝大多数当前正在发生的国内战争。理由很明显：几乎没有政府（缔约方）会承认它们境内所发生的任何斗争是武装冲突。第二议定书并不适用于内部动乱或紧张局势暴动或孤立的暴力行为。很自然，对那些成为这种斗争受害者的儿童来说，他们所遭受的这一暴力是否越过这一最低极限并没有什么差别。

217. 虽然日内瓦第四公约几乎获得了普遍的批准，但批准这两项协议定的国家要少得多。迄今为止，144个国家批准了第一议定书，那些没有批准的国家包括一些重要的军事国家；例如以海湾战争参战国为例，美利坚合众国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、法国和伊拉克仍有待批准第一议定书。第二议定书的情况更不能令人满意：只有136个国家批准。

218. 一般说来，人道主义法体现了人道主义考虑和军事必要性之间的妥协。这



使得它具有讲究实效的有利之处。它既承认了军事的需要,又使武装集团承担尽可能减少平民痛苦的义务,并在许多条款里要求它们保护儿童。但并不能以为这些条款足以确保陷入国内冲突的儿童的安全和生存。

## B. 人权法

219. 人权法确立了每一个个人在有的时候,无论是和平时期还是在战争时期,都应享有的权力。要求每一个国家承担的义务主要依据《联合国宪章》并反映在《世界人权宣言》中(大会第217A(III)号决议)。

220. 按正式的法律条款来讲,确保人权的主要责任在国家,因为只有它们才能成为有关条约的缔约国。随之产生的问题是,敌对集团无论有多么地强大都不能被视为直接受人权条约条款的管辖。然而重要的是,情况恰恰与国际人道主义法适用于国内冲突中的非国家实体的情况相反。法律主要部分之间的相对不一致性成为坚持从所有切实可行的目的来考虑,应按一如受制于有关人权标准那样来对待非国家实体的进一步理由。然而正如国际社会坚持认为,所有国家对其他国家尊重人权的关心是合法的那样,所有的社会团体,无论与有关国家的关系如何,必须尊重人权,这一点也是很显然的。关于非国家实体,必须更为明确地规定可追究责任的渠道。

221. 虽然人权法既适用于和平时期也适用于战争时期,但还是存在着享有某些权利可能会受到限制的情况。许多人权条约允许各国违背它们的义务,在战争或其他公共紧急状态期间临时中止人们享有某些权利。但人权法专门列出了一些永远不能违背的某些权利。这些权利包括生命权;免受酷刑和其他非人道或有辱人格对待或惩罚的自由;不受奴役的自由;和刑法的非追溯性。关于允许违背的权利,必须遵守严格的条件:紧急状态必须威胁国家的生存(而不仅仅是当前政府对权力的控制);必须通知有关的国际机构;任何措施都必须与需要相称;必须不存在着歧视;该措施必须符合其他可适用的国际义务。诸如人权委员会、人权事务委员会和儿童权利委员会

等国际机构对任何国家政府关于违背是必需和有道理的断言作仔细的检查。

222. 人权法有许多与保护武装冲突中的儿童尤为相关的专门条约。《公民权利和政治权利国际盟约》(大会第 2200A (XXI) 号决议) 涉及的许多权利包括生命权和免受奴役、酷刑和擅自逮捕的权利。《经济、社会、文化权利国际盟约》(大会第 2200A (XXI) 号决议) 承认获得食物、衣服、住房、健康和教育的权利。《消除对妇女一切形式权利公约》(大会第 34/180 号决议) 特别值得注意。此外, 还有一些条约涉及特殊的题目或人员群体, 涵盖了诸如种族灭绝、酷刑、难民和种族歧视的问题。在本报告的范围内, 最著名的专门条约便是《儿童权利公约》。

#### 1. 关于难民地位的公约

223. 由于武装冲突频繁地产生大量的难民, 难民法具有特殊的意义。联合国难民事务高级专员办事处主要依据联合国 1951 年 7 月 28 日通过的《关于难民地位的公约》及其 1967 年议定书。这些文书为保护避难国中的难民提供了基本的标准; 最重要的是不驱回原则。1951 年公约及其 1967 年议定书由一些区域性的难民文书加以补充——值得注意的是 1969 年非洲统一组织《关于非洲难民问题特定方面的公约》和 1984 年《关于难民问题的卡塔赫纳宣言》。各国承担确保向它们境内的难民提供保护的首要责任。难民专员办事处的使命是向难民提供国际保护和就难民形势寻找永久的解决方案。

224. 虽然许多因武装冲突而出逃的难民有理由担心在落入冲突的一方或一方以上之手后因种族、宗教、社会或政治的原因而遭到某种形式的迫害, 但其他的难民出逃是为了躲避冲突不加区别的影响和与此相伴随的混乱, 包括没有具体迫害因素的毁坏房屋和牲畜。虽然冲突的后一种受害者需要国际保护, 包括至少临时性的避难, 但他们可能并不符合 1951 年公约的文字规定。缔约国和难民专员高级办事处意识到对这种人员也应该给予国际保护和人道主义援助, 通过了各种解决方案以确保

他们获得国际保护和人道主义援助。与前南斯拉夫冲突有关的国家通过的“临时保护”制度则是最近对这一问题的示例。

225. 《儿童权利公约》的标准对于难民儿童也具有着特殊的意义。难民专员办事处试图通过其《关于保护和照顾难民儿童的指导方针》将该公约的标准和原则纳入其保护和援助框架。

## 2. 儿童权利公约

226. 1989年11月大会第44/25号决议通过的《儿童权利公约》对儿童提供了最全面和最具体的保护。由此确立的法律框架大大扩大了原先对儿童作为权利直接持有人的认可并承认他们与众不同的法律人格。《儿童权利公约》在极短的时期内成为所有人权条约中获得最为广泛批准的条约。目前只有六个国家没有批准《儿童权利公约》：库克群岛、阿曼、索马里、阿拉伯联合酋长国、瑞士和美利坚合众国。

227. 《儿童权利公约》承认了在和平和战争时期适用的一系列完整的权利。正如儿童权利委员会所强调（A/49/41）的那样，这些权利包括保护家庭环境；基本的照料和帮助；享有保健、食物和教育的机会；禁止酷刑、虐待或遗弃；禁止死刑；保护儿童的文化环境；获得名字和国籍的权利和在被剥夺自由的情况下给予保护的必要。各国还必须保证在武装冲突的情况下获得和提供向儿童提供的人道主义援助和救济。

228. 此外，《儿童权利公约》在第38和第39条中包含着与武装冲突有关的条款。前一项条款之所以具有重大的意义是因为它将人道主义法和人权法结合起来，显示了它们的互补性。其条款要求缔约国承担尊重并确保尊重在武装冲突中对其适用的国际人道主义法律中有关儿童的规则第4款称：

“缔约国按照国际人道主义法律规定它们在武装冲突中保护平民人口的义务，应采取一切可行措施确保保护和照料受武装冲突影响的儿童。”

229. 如果在武装冲突期间充分执行了《儿童权利公约》的话，实现保护儿童的目标还有漫长的道路要走。儿童在这些形势中受到特殊保护的权利长期以来都得到承认。《儿童权利公约》并没有一般性的违背条款，而且考虑到这一情况，儿童权利委员会强调采取最积极的解释，以便确保儿童权利得到尽可能广泛的尊重。儿童权利委员会尤其强调：鉴于第 2、3 和 4 条的基本性质，它们并不承认任何形式的违背（A/49/41）。

230. 《儿童权利公约》与其他人权条约一样，只能由国家正式批准。然而，对非国家实体作出完全遵守有关标准的正式承诺很值得给予鼓励。许多非政府实体急切希望组成政府并以现政府不尊重人权作为它们反抗的理由。为了确立它们对保护儿童的承诺，应促请非国家实体发表正式声明，接受和同意执行《儿童权利公约》中包含的标准。在这方面已经存在着一些鼓励程序。例如 1995 年在苏丹，若干交战集团成为承诺遵守《儿童权利公约》第一批非国家实体。具有重要意义的是，一旦承诺生效，非国家实体立即落实了信息、报告和申诉制度。

231. 虽然《儿童权利公约》对儿童提供了全面的保护，但它在儿童参与武装冲突方面还应该予以加强。儿童权利委员会已意识到将征兵的最低年限提高到 18 岁的重要性，而且人权委员会为实现这一目标在 1994 年设立了一个工作组以起草一份《儿童权利公约》任择议定书。草案的范围被大大扩大以包括关于非国家实体、关于武装冲突受害儿童的康复和重新参与社会生活和关于儿童权利委员会机密调查的程序的条款。尽管已经取得了进展，但在自愿征募的问题和在直接和间接参与的区分上仍然有阻力。关于征募年龄仅仅是一个由各政府决定的技术问题的论断没有考虑到有效地保护儿童免受武装冲突的影响要求作出承认儿童与武装冲突无关的无保留的法律和道义承诺。

### C. 执行标准和监测违反情况

232. 然而，只有在决策者、军队和保安部队和处理照料儿童事务的专业人员，包括联合国机构、专门机构和人道主义组织的工作人员广为了解、理解和执行标准的情况下，标准才会有效。儿童本人也必须了解和理解标准，必须教育他们了解他们的权利和如何维护这些权利。每一个职业上与在武装冲突时期保护儿童有关的人必须熟悉人道主义法和人权法。

233. 尤其是国际维持和平行动人员必须接受人道主义法和人权法方面的培训，尤其是关于儿童基本权利的培训。瑞典武装部队国际中心为维持和平部队拟订了一个培训方案，其中包括儿童权利的内容及交战的规则、国际人道主义法和道德规范。与拯救儿童联合会协作编写的儿童权利内容介绍了武装冲突对儿童的影响，维持和平行动人员可能会遇到的将需要作出人道主义反应的情况。

234. 人权和人道主义标准反映着存在于所有社会的人的基本价值。需要引起更大关注的一个执行方面是将国际文书译成当地的语言并通过传媒和群众性的活动，例如展出和戏剧，将它们广为传播。在卢旺达，拯救儿童基金会(美国)、Haguruka (一个当地的非政府组织)和儿童基金会支持印制正式的 Kinyarwanda 版本的《儿童权利公约》。这已经被卢旺达法律采用，正在制订项目以便更为广泛地执行其条款。

235. 保护儿童权利的有效国际制度必须建立在各国政府和其他参与者的责任制上。这反过来要求进行及时、有效和客观的监测。国际社会必须尤为重视如何对那些参与武装冲突的人践踏儿童权利的每一项情况作出有效反应。

236. 在联合国组织的范围内，监测破坏人道主义情况的主要责任实际上落在了人权委员会身上。这个委员会可以接受来自任何来源的信息，并在收集资料过程中

发挥积极作用。后一作用是通过报告员和工作组的制度来完成的，他们的报告可以成为将破坏情况公之于众和试图劝说各国改变政策的有效手段。每一个报告员和工作组的报告应反映对武装冲突局势中的儿童的关注。

237. 国际机构监测的另一个领域涉及对条约义务的监测。每一个主要的人权条约都有其自己的监测机构，它们并不是由正式的国家代表所组成的，而是由独立的专家所组成的。各委员会，尤其是儿童权利委员会应开始对在武装冲突局势中保护儿童的工作进行更为协调和系统的监测和报告。它们还应援助各国将对儿童的政治承诺转变为行动，从而把对这一问题的关注放在更为优先的位置。

238. 日内瓦公约把监测遵守国际人道主义法的任务交给了红十字国际委员会、红十字和红新月国际联合会及其各国分会。这些组织报告国际人道主义法受到破坏的情况并就如何消除这种破坏情况和预防它们重新发生提出具体的建议。正如已经指出的那样，国际人道主义法还承认其他人道主义组织的作用。

239. 关于保护儿童，监测和报告虐待需要有更为广泛的参与。那些为救援机构工作的人中有许多认为报告违反人道主义法或人权法的情况在他们的任务或职责范围之外。其他的人担心一旦他们报告了这种敏感的信息，他们便会被有关国家驱逐或使他们的活动受到严重削减。但必须取得某种平衡。不报告这种违犯情况，国际社会就会失去关键的信息，就不能进行有效的监督。应在全国范围内建立起适当的公开和机密的渠道，以此来报告与儿童有关的引起严重关注的问题。在这方面应积极利用人权事务高级专员、国家机构和国家调查官、国际人权组织和专业协会。传媒在提高公众对侵犯儿童权利的意识方面应发挥更大的作用。

#### D. 关于标准的具体建议

240. 专家对标准提出下列建议：

(a) 还没有成为《儿童权利公约》缔约国的那几个政府应立即加入该公约。

(b) 所有国家的政府都应采取国家立法措施以确保有效地执行有关的标准，包括《儿童权利公约》、1949年《日内瓦公约》及其附加议定书和1951年《关于难民地位的公约》及其议定书。

(c) 各国政府必须在人道主义法和人权法方面对司法、警察、保安人员和武装部队，尤其是那些参与维持和平行动的人员，进行培训和教育。这应该吸收红十字国际委员会和其他人道主义组织的意见和经验，并在此过程中广为传播。

(d) 人道主义组织应在人权法和人道主义法方面对它们的工作人员进行培训。所有在冲突地区工作的国际机构应建立及时、机密和客观地报告它们所注意到的破坏人权情况的程序。

(e) 人道主义组织应通过制订课程和其他有关的办法来援助各国政府教育儿童了解他们的权利。

(f) 人道主义机构和组织应设法与非国家实体签署协议，使它们承诺遵守人道主义法和人权法。

(g) 民间团体应积极传播人道主义法和人权法并参与宣传、报告和监测违反儿童权利的情况。

(h) 儿童基金会应根据现有的指导方针制订关于在冲突局势中保护和照顾儿童的更为全面的指导方针。

(i) 尤其是根据《儿童权利公约》第38和39条的规定，应鼓励儿童权利委员会在提交大会的报告中列入关于各缔约国为保护武装冲突局势中的儿童所采取措施的具体资料。

#### 四、重建与和解

##### A. 重建

241. 重建遭受战争破坏的社会的任务是艰巨的，不仅要在物质、经济、文化和政治方面，而且要在心理社会方面进行重建。重建必然涉及儿童、家庭、社区和国家。重建不一定只意味着恢复原样，而且可提供向未来跃进的机会而不是缓慢而稳步地前进。在重建期间所制定的方案可为保护儿童打下基础并加强社会基础设施，尤其是与保健和教育有关的基础设施。重建计划或和平协议中很少提到儿童，但儿童应该处在重建的中心位置。

242. 将儿童置于中心的地位部分意味着将青年人当作一种资源。不应将年青人视为问题或受害者，而应看成计划并实施长期解决方案的主要贡献者。残疾儿童、在街道上生活和工作的儿童和由于冲突而进入收容所的儿童全都应成为冲突后计划和重建的主要参与者。在冲突中新出现的国家中，像劳工组织这样的机构可以通过针对青年人的技能和企业家培训方案发挥关键作用。国际社会有分担技能、知识和资金的重要责任。

243. 各社会面临重建的挑战是巨大的。由于焦土政策，各社会往往几乎无从重建。在许多国家中，地雷限制了道路和农业土地的使用。“援助者撤出”会使许多人为生存而挣扎，在以鼓励依赖性而不是建立家庭和社区力量和完整性的方式来安排人道主义援助时尤其如此。因此，甚至在冲突时期就应播下重建的种子。尤其是对儿童来说，紧急援助——确保其身心活力的投资——也是其长期发展的基础。在这种意义上说，紧急情况和发展决不应任意或人为地加以分开。

244. 由于重建是一种恢复家庭生计的工作。难民专员办事处及其他机构拟订了一项重新融入援助表，即通称“快速影响项目”。这些是简单的小规模项目，旨在



在返乡者和居民间起到桥梁作用,同时立即产生实际的经济和社会利益。它们让慈善团体参与决定优先项目并加以实施。有一种快速影响方案对以女性为户主的家庭给予特别的考虑并提供贷款和信贷使她们能组织合作社并做些小生意。冲突前,妇女可能比男人较少地参与经济活动,但武装冲突可以大大改变这种局面。这些项目在中美洲尤其成功。但并非所有的快速影响项目都能使地方社区进行有意义的参与,某些项目由于提供未能使社区长期受益的应急办法而受到批评。

245. 这种搭桥方案是更为正式地提供从紧急阶段到更为长期的重建阶段过渡的关键。在柬埔寨,有人告诉专家说,难民专员办事处逐步撤出中断了对许多儿童和家庭的支持。机构工作人员认为,制定更加明确的方案,采用过渡性恢复阶段发展原则会促进重建一个支持妇女和儿童的有凝聚力的社会照顾网。最近在像难民专员办事处和儿童基金会这些机构间达成的《理解备忘录》会有助于为各机构间过渡性规划制定更明确的指导原则,但这种规划需要有各个机构和非政府组织的参与。

246. 儿童教育必须处于所有重建工作的优先地位。对于难民儿童来说,他们的本国承认他们在避难国所受的教育很重要。为了加强这一进程,应向学生提供适当的课程和学历证明文件。儿童的恢复和重新融入将成功地影响整个社会重新走上和平之路。从某种程度上说,回到没有暴力的日常活动中会是愈合和民族和解过程的开始,但各社会还必须采取积极的步骤来向儿童表示与过去的暴力决裂。在各社会的非军事化中,逐步消除冲突所造成的暴力文化必须是一个重要的优先事项。妇女团体、宗教团体和文明社会全都在这一方面起关键作用。

## B. 和解

247. 真理委员会、人权委员会和和解团体可以成为各社会愈合的重要工具。迄今为止,有十六个或更多的从冲突中过渡的国家都已组织了真理委员会,以此做为建立道德、法律和政治责任和追索机制的办法。在南非和危地马拉,这些委员会旨在保

护受害者的记忆,促进尊重人权和加强民主进程。在阿根廷,人们曾猜测罪犯会受到惩罚,而结果却是令人权委员会震惊的大赦。

248. 没有正义的和解即使是可能的也是困难的。专家认为,国际社会应采取更有组织的办法逮捕并惩罚犯有侵犯儿童权利罪行的人。除非处于每一级政治和军事领导层的人害怕他们会为罪行承担责任并受到起诉,否则是不大会在武装冲突期间对他们的行为有所约束。让罪犯逃脱惩罚只会导致对法律的蔑视和新的暴力循环。

249. 就最严重的滥用——包括但不限于种族灭绝——来说,国际法比国家行动可能更为合适。有鉴于此,安全理事会设立了国际法庭来惩处在前南斯拉夫和卢旺达犯有战争罪和危害人类罪的人。专家欢迎这些法庭,但担心它们没有实现其目标的资源和权力。它们应该得到更多的财政支助和更坚定的政治支持。专家支持设立拟议中的国际刑事法庭,该法庭将拥有一个审判种族灭绝及其他违反国际法案例的永久性的公诉人办事处。

250. 儿童参与武装冲突的一个最烦人和困难的方面是,他们在成年人的操纵下可能成了犯有包括强奸、谋杀和种族灭绝在内的战争罪的罪犯。截止到1996年6月,在卢旺达有1741名儿童被拘留在可怕的环境中。其中将近有550名在15岁以下,因此根据卢旺达法律还不到承担刑事责任的年龄。卢旺达政府将这些犯种族灭绝罪时年龄不到15岁的年青人的案子从司法部移交到劳工和社会事务部。他们后来被释放到一所新建的少年或社区拘留所。对于约1191名被拘留并在被认为应承担刑事责任的儿童,儿童基金会通过司法部提供法律援助为其辩护。它还倡议为这些青少年的审判做出特别规定。在处理被控犯有种族灭绝罪的儿童问题上的进退两难表明了权衡应付责任、社会的正义感和“儿童的最佳利益”的复杂性。

251. 但所涉罪行的严重性并不能证明暂时剥夺或减少依照《儿童权利公约》所赋予儿童的基本权利和法律保障是正当的。各缔约国应确定认定儿童没有能力违反

刑法的最低年龄。尽管公约并未提到具体的年龄,联合国少年司法最低限度标准规则(北京规则)强调该年龄的起点不应规定得太低,应考虑到情绪和心智成熟的实际情况。儿童权利委员会指出,评估儿童的刑事责任不应根据主观或不准确的标准如达到青春期、有判断力或儿童个性的年龄。“那些已被认为应付刑事责任的儿童应根据该公约第40条所述受到有尊严的待遇,并考虑到将他们重新参与社会生活。除其他事项外,应让儿童有机会或直接或通过代表或相关机构参与有关他们的诉讼,从法律咨询中受益并享受适当的法律程序。剥夺自由决不是违法或武断的,但只应做为最后的手段而采用。在任何情况下都应寻找替代管教所的办法。

252. 持续地监督和检举暴力行为主要是暴力所发生地的国家当局的责任。冲突后正义是否可以得到伸张在很大程度上取决于当时普遍的社会和政治环境。国家即使愿意检举罪犯,也可能无力完全做到,因为其司法系统本身可能已主要被破坏。例如在卢旺达冲突后,只有20%的司法机构尚存,并且法院缺乏最基本的资源。<sup>42</sup>在亚洲和太平洋区域武装冲突对儿童的影响的第四次区域磋商中,有人建议必须将重建法律系统看成是重建的一项迫切任务,并且可能需要国际的大力援助。

## 五、预防冲突

“孩子在失去童年。我们必须憧憬一个孩子能作为孩子而不是作为战争的武器成长的没有冲突的社会。”<sup>43</sup>

253. 本报告的很大一部分都集中讨论保护孩子不受武装冲突最恶劣影响的方法。不论这种措施实施得如何好,最有效的保护儿童的方法显然是防止武装冲突的爆发。国际社会必须打破让局势升级为武装冲突而毁灭儿童生活的政治惯性。这意味着解决暴力的根本原因并推动可持续和公平的人的发展模式。所有人都必须认为,他们可以平等地参与决策,平等地获得资源,能充分地参与文明和政治社会以及享有肯定其个性及充分表达其愿望的自由。这些思想在题为“我们世界的邻里情谊”的南方委

员会和全球管理问题委员会的报告中做了具有说服力的表示和透彻的分析，此处就不再赘叙。

254. 防止冲突的升级是各国政府和国际社会的明确责任，但文明社会也可以发挥重要作用。宗教、社区和传统领导人常常能成功地处理和预防冲突，就象学者和非政府组织参与调停和建立能力一样。妇女组织也很有影响，加强了妇女在谈判桌上的存在，成为她们自己的辩护人与和平代理人。一个事例是危机中的非洲妇女，这是妇女发展基金加强全非洲妇女和平运动能力的方案。关于在西非和中非武装冲突对儿童的影响的第三次区域磋商的声明建议和平使团、和解论坛和所有建立和平的工作都应应将妇女做为谈判组的关键成员列入。专家对此表示同意。

#### A. 和平教育

255. 社会的所有部门必须共同建立起“道德架构”，通过宗教和社区领导人将合作的传统价值同国际法律标准结合起来。对此可以在学校为“道德架构”做些基础工作。教育的内容和过程应促进和平、社会正义、尊重人权和承担责任。儿童需要学习协商、解决问题、批判性思考和交流等这些使它们不诉诸暴力就能解决冲突的技能。为实现这一目的，有一些国家实施了和平教育方案。在黎巴嫩，专家走访了由黎巴嫩政府、非政府组织、青年志愿者和儿童基金会 1989 年共同发起的教育促进和平方案，该方案现正使全国数千儿童受益。在利比里亚，学生谈判解决冲突方案运用青少年作为在学校解决同龄人冲突和调解冲突活动的力量。在北爱尔兰，专家得悉有人倡议在学校课程中普遍列入和平教育内容。同样，在斯里兰卡，教育促进解决冲突方案也被融入了小学和中学教育中去。该方案的一个革新内容是运用各种公共媒介与校外儿童和社区其他部门接触。尽管这种倡议并不总是成功的，但它们对于恢复残破的社会是不可缺少的。

256. 关于在阿拉伯的区域武装冲突对儿童的影响的第二次区域磋商要求全面

审查和平教育方案（有时称做“全球教育”或“教育促进发展”方案）的内容、过程和结构。此项审查是要评估最佳的做法和协调，促进有效的评估技术并探讨照顾到地方需要、愿望和经验并对其做出反应的更强有力的方法。该协商机构还强调将和平教育原则、价值和技能融入每个儿童的教育中去的重要性。

257. 成年人同儿童及年青人一样需要冲突管理技能和人权教育。在这方面，最困难的问题是不仅要在个人之间而且要在集体间做到容忍。媒介可以通过帮助读者和观众享受多样性的好处、加强和平共处所需要的理解及享有人权所需要的尊重来发挥重要作用。在南非，人们研究把媒介充当调停者的角色，一些新闻记者接受培训运用他们对双方的接触来帮助使有分歧的问题达成全国一致。

258. 前南斯拉夫长期实施和平教育方案，其目前的敌意情况表明光靠加强尊重人权并教授冲突管理技能的方案本身还不够。明确而有力的和解、保护少数和实现社会正义的机制也很关键。政府可以明确规定那些滋生怨恨的歧视为不合法。持续地侵犯少数和土著群体权利促使产生武装冲突的条件形成。

## B. 非军事化

259. 除了奉行公平的发展模式外，各国政府可通过减少军事化的程度和尊重在世界社会发展首脑会议上对支持人的安全概念所做的承诺来降低武装冲突的危险。为此，政府必须采取坚定的行动改变资源的分配，将军备和军事开支转用于人和社会的发展。例如在撒哈拉以南非洲，军备负担很重：从1960年到1994年，该地区专门用于军事的支出占国内生产总值的比例从0.7%上升到2.9%。该地区的军费现在大约有80亿美元，尽管有2.16亿人生活在贫困中。南亚是另一个军备负担沉重的地区。在1994年，它花在军事上的费用达140亿美元，而5.62亿人生活赤贫。“世界各国政府应毫不妥协地采取步骤通过严格限制和控制武器的获取来使其社会非军事化。

260. 在国际一级，政府必须运用政治意愿来控制武器转让到冲突地区尤其是明显存在粗暴侵犯儿童权利的地区。联合国必须对军火贸易采取更加坚定的立场，包括全面禁止武器装运至冲突地区，下决心消除人体杀伤武器地雷的使用、生产、贸易和储存。应该扩大联合国常规武器登记册的范围，将更多类型的武器包括进去并要求做强制性的报告。

261. 援助者和发展机构应将含有预防冲突、旨在帮助管理多样性和缩小各国间经济差距因素的方案置于优先地位。经济发展本身并不会解决冲突。然而，除非减少经济差距成为所有方案的关键组成部分，人的发展就会不断地受到暴力冲突的阻挠。援助者应加强努力确保其资金更多地直接用于社会基础设施和儿童方案。

262. 联合国秘书长在其加强协调紧急人道主义援助的报告（A/50/203-E/1995/79）中估计，1990年至1992年有关难民的开支翻了一番，同一时期维和行动的开支增加了五倍，至1994年增长了十倍，而人道主义方案的支出在1989至1994年间增长了三倍，从8.45亿美元上升至30亿美元。具有重要意义的是，官方发展援助1994年的数字在世界较富裕的国家间降到了过去20年来的最低点——只占国民生产总指数的0.3%而不是发展援助委员会和经济合作和发展组织（经合发组织）商定并经大会批准的0.7%。减少援助的数量和增加紧急情况的费用对于长期的发展援助来说具有负面的影响，尽管人们日益认识到长期的发展可能是预防冲突和重建社会最有效的方法之一。

### C. 预先警报

263. 改善预先警报系统和后备能力是减少武装冲突危害儿童所必需的。在多次的实地访问中，有人对专家强调指出，尽管预见到某一地区大规模的流离失所和对儿童的威胁情况，却未受到国际社会的充分注意。最近国际人道主义社会为建立改进了的预先警报系统和应急规划所做的努力已经将非政府组织和本地机构包括进去。

专家注意到后备安排中极少列入具体与儿童有关的专门知识，建议在制定预先警报系统和应急规划中充分地考虑到儿童的权利和需要。媒介可以使国际社会警惕对儿童权利的侵犯，但预报必须与早期行动联系起来才能起到某种作用。非洲大湖地区冲突的升级是未能将预先警报与预防性措施和早期行动联系起来的明显的例子。

264. 武装冲突的负担和后果通常具有跨越边界的影响，会分散该地区所有国家的能源和资源并导致贫困的增加。文明社会和国际非政府组织可以通过提供其自己的预报，倡导国际和地方人权标准，促进社区一级的和平建设和提供调停者来减轻这些影响。象美洲国家组织（美洲组织）、阿拉伯国家联盟、非洲统一组织（非统组织）、经合发组织和欧洲联盟（欧盟）以及那些为具体项目而召集的组织如有关中美洲和平进程的前孔塔多拉集团和与利比里亚维持和平有关的西非国经共同体监测小组也可以采取行动。区域机构在经验和资源上有很大的差异，不应过高地估计它们的能力，但它们可以在相邻政府间促成坦率而公开的讨论。区域组织、非政府组织及其他行为人有多种预防性外交手段可供使用，包括基层一级的对话、调停、人权使团、维持和平和缔造和平。

265. 从长期来看，预防冲突是每个人的责任。它需要地方、国家和国际级的行动来消除冲突和直接暴力挑衅的根本原因。总之，不能实现全面的缔造和平，不能和平地解决争端及不能防止侵犯儿童权利的行为都代表着道德和政治意愿的崩溃。

## 六、执行机制

266. 为确保这些问题处于国际人权、和平、安全和发展议程的优先位置，专家认为关键是确保本报告的后继措施。她建议设立秘书长关于儿童和武装冲突问题的特别代表。

267. 特别代表将做为常设观察员评估在实施本项研究所提出的建议中所取得的进展和遇到的困难。该代表将提高人们对受武装冲突影响的儿童状况的认识，加强

在全球、区域和国家各级对情报的收集、研究、分析和传播。该代表将鼓励开发网络以交流经验并促使采取旨在改善儿童状况的措施和加强为此目的所采取的行动并将增强国际合作以确保在这些形势下对儿童权利的尊重,促进协调各国政府、联合国机构、专门机构及其他主管机构的工作,其中包括非政府组织、区域组织、有关的特别报告员和工作组以及联合国的外勤业务。

268. 特别代表将编写一份年度报告提交大会和人权委员会。报告将载有从所有有关来源——包括各国政府、联合国机构、专门机构、非政府组织及其他主管机构——所收到的有关所取得的进展资料 and 为加强对武装冲突环境下儿童的保护所采取的步骤的资料。

269. 特别报告员将同儿童权利委员会、有关联合国机构、专门机构及其他包括非政府组织在内的主管机构紧密合作。该代表还将同人道主义事务部、机构间常设委员会成员保持密切接触,并利用行政协调委员会所设立的做为最近全球会议的后续措施的机制。该代表的工作将得到联合国系统尤其是人权事务高级专员办事处/人权中心、儿童基金会和难民专员办事处的支持,包括财政支持。

#### A. 各国政府的后续行动

270. 各国政府对保护儿童不受武装冲突的影响,以及实际上对防止冲突的发生负有主要责任。尽管本报告是要证明各国政府、联合国机构和文明社会为保护儿童不受战争残害所做努力,但最终它却证明了它们都未做到这一点。各国政府显然未能利用必要的财政和人力资源,或表现出为履行其对儿童承担的道义、政治和社会义务所需要的同情、承诺和毅力。下列的建议是向所有各国政府提出的。改善受武装冲突影响的儿童的状况需要加强国际合作以及不仅冲突所在国政府而且还有那些其公民为了经济和政治上的利益对引起或延长冲突负有间接责任的国家政府做出的政治承诺和行动。



271. 鼓励所有的缔约国在和平和冲突时期都履行《儿童权利公约》，包括通过立法、行政、司法、教育和社会措施履行公约。此外，各缔约国应通过双边和多边行动并在冲突形势下提供并加强人道主义援助和救济方案来进行国际合作。

272. 尚未批准《儿童权利公约》的国家应批准。所有国家应支持通过拟议的关于儿童卷入武装冲突的《儿童权利公约任择议定书》，并尽快加以遵守。此外，它们还应支持国际禁止地雷及其他滥杀滥伤武器。各国政府还应批准和履行其他有关文书，如1949年日内瓦公约和附加议定书；1951年的有关难民地位的公约和1967年的议定书；《消除对妇女一切形式歧视公约》和其他具体有关儿童权利的区域承诺。

273. 各国政府必须将预防性措施置于优先地位，办法是建立能力、促进以儿童为中心的文化和公平地分配包括土地在内的资源来确保平衡的经济、社会和人的发展。各国必须制定措施消除歧视，尤其是对儿童、妇女、土著和少数人口的歧视并履行其保护难民和国内流离失所的儿童的责任。

274. 各国政府应认识，经济和社会的差距、忽视以及歧视的格局导致武装冲突，因此应审查其国家预算，以削减军事开支并将那些资源转用于经济和社会发展。儿童发展和儿童权利指数应构成评估进展并指出政策和方案改革的国家儿童战略的基础。政府还应确保在影响儿童的问题上考虑到儿童的看法。

275. 各国政府必须创造有利的环境以便文明社会研究与武装冲突和儿童权利有关的问题。各国政府必须积极鼓励并支持代表国会议员、司法部门、宗教界、教育者、媒介、专业协会、私营部门、非政府组织和儿童本身的观点的结合。这种结合会有助于提供服务，社会动员和为受武装冲突影响的儿童辩护。应探讨设立国家调查官、全国人权委员会、国际法院及其他机构。也应制定旨在确保尊重儿童权利的长期措施。

276. 紧随冲突之后和在转型期间，政府必须确保保健、教育和心理社会的支持成为重建工作的中心。非军事化、复员所有武装团体、排雷、地雷意识和控制武器在

国家边界内外流动必须成为当务之急。要实现正义与和解,关键的是各国政府要同军方举行国家一级的对话,加强其司法系统,进行人权监督并建立调查机制、法庭和真理委员会来审查侵犯儿童权利的情况。

277. 来自多边、双边和私人的基金应专用于实施《儿童权利公约》,以此做为发展和冲突后重建的一部分。根据《儿童权利公约》第4条,各缔约国对经济、社会和文化权利应根据其现有资源所允许的最大限度并视需要在国际合作范围内采取此类措施做出自己的贡献。这意味着资源较多的国家有义务支持那些资源较少的国家执行《儿童权利公约》。

278. 各国应该运用其政府间(如联邦秘书处)、区域和分区域机构的集体权威支持区域范围的防止、管理和解决冲突的建议。

#### B. 区域和分区域安排

279. 应该鼓励象非统组织、亚洲太平洋区域合作框架、美洲组织、欧洲联盟、经济委员会,开发银行和象东南亚国家联盟(东盟)、南部非洲发展共同体和政府间抗旱与发展管理局(政府间抗旱局)这样的分区域组织同国家机构和政府实体共同制定保护儿童的行动计划。此项工作应在《儿童权利公约》及其他有关强调儿童权利的国际和区域条约、宣言和准则的框架内进行。这些包括《非洲关于儿童权利和幸福宪章》、《欧洲人权公约》和《圣地亚哥宣言》。

280. 在努力加强区域内的和平与稳定中,应鼓励区域和分区域组织共享信息并制定共同的预备措施、预先警报系统和使用儿童权利指数对儿童需要迅速作出反应。各组织应同军队及其参谋长举行会议制定在冲突形势下保护儿童和平民的责任制和措施。这些措施可包括如人权培训和监测,设立区域排雷区,“平静日”,“和平走廊”和复员儿童兵。

### C. 联合国的责任

281. 世界人权会议的《维也纳宣言和行动纲领》(A/CONF.157/24 (第一部分)第三章)建议联合国系统的所有有关机构和机制以及各专门机构的监督机构应根据其职能定期审查和监督与儿童权利有关的问题。保护儿童必须是联合国人道主义、促成和平和维持和平政策的中心并应置于现有的人权和人道主义程序的优先位置。

282. 人道主义问题正日益成为安全理事会国际和平和安全议程的一个重要部分。近几年来,安理会已批准了多次支持政治、军事和人道主义目标的联合国行动。<sup>45</sup>所以按照这一趋势,在其解决冲突的行动中应不断充分地认识到包括具体与儿童问题有关的人道主义问题以保持或加强和平或履行和平协定。在着手处理象复员这样的问题时,安理会应考虑到儿童士兵的非常特殊的情况。必要时,应在制定反映如监督遵守人权的情况、建立并维护安全区和提供人道主义援助这些问题的维持和平和复员任务的全面解决办法中考虑保护儿童问题。关于地雷问题,应鼓励安全理事会审议其对儿童的特别威胁。在由于缺乏政治稳定与和平而妨碍了提供人道主义援助的情况下,专家敦促安全理事会考虑关于向儿童及其他易受伤害者提供此种援助的请求。

283. 经社理事会在1995年7月28日第1995/56号决议中请求审查某些与人道主义援助有关的问题以期对机构的需要做更为全面的分析。其中许多问题如资源调动、国内流离失所者、协调、救济、复原、发展和地方处理机制等都与受冲突局势影响的儿童状况有关。这些领域的工作组应确保在提交给经社理事会的建议中列入儿童的具体需要,并且这应成为讨论的主要议题之一。

284. 有关的联合国专门机构的执行局和其他主管机构应在其各自的职权范围内审查本报告所载建议并通知秘书长它们能更有效地加强保护武装冲突中的儿童的

方式和方法。应特别强调在实地活动、监测和报告、制定预防性措施和冲突后恢复中系统地解决这些问题。人道主义事务部、儿童基金会、难民专员办事处、开发计划署、卫生组织、粮农组织、粮食计划署、妇女发展基金、人权事务高级专员、人权中心及其他联合国机构必须将遭受武装冲突影响的儿童做为非同一般的问题优先对待。这种处理应导致设立有关报告侵犯儿童权利情况所需要的机制。

### 1. 联合国人权系统

285. 世界人权会议的《维也纳宣言和行动纲领》建议联合国系统的所有有关机构和机制以及各专门机构的监督机构应根据其职权范围定期审查与人权和儿童状况有关的问题。儿童权利必须在所有联合国人权和人道主义监督和报告活动中成为非同一般的优先问题。所有各个国别或主题的特别报告员以及工作组都应在其职权范围内审议受武装冲突影响的儿童状况并应提出防止儿童卷入武装冲突和促进那些受影响者的身心恢复和重新融入社会的措施。正在由负责国内流离失所者问题的秘书长代表拟订的关于加强保护国内流离失所者的法律架构应作为优先事项得到人权委员会和大会的支持并批准。

#### 人权事务高级专员/人权中心

286. 大会第 48/141 号决议承认人权高级专员有责任协调全联合国系统的促进与保护人权的活动。此外,世界人权会议认为人权事务中心应在协调全系统的人权事务上发挥重要作用。应鼓励人权事务高级专员/人权中心通过与儿童基金会、难民专员办事处、开发计划署和联合国志愿人员达成协议使合作制度化来审议冲突形势下的儿童权利问题。必须向中心提供必要的资源和合格人员履行这些职能,同时又不致危及联合国让它执行的任务。应该通过培训人权官员和维和人员以及在规定外勤业务的有关任务和指南时应注意这方面问题来确保儿童权利在冲突地区的人权外勤业务中的优先地位。

## 国际条约及其监测系统

287. 儿童权利委员会, 人权委员会, 经济、社会和文化权利委员会, 禁止酷刑委员会, 消除种族歧视委员会和消除对妇女歧视委员会在审查各缔约国报告和要求缔约国提供信息时应考虑受武装冲突影响的儿童状况。监测条约机构的主席会议应定期评估在保护处于武装冲突形势中的儿童方面所取得的进展, 以及为改进履行其基本权利所需要的另外措施。具体地说, 儿童权利委员会应:

(a) 继续监督各缔约国为确保遵守《儿童权利公约》的原则和规定所采取的措施, 尤其要考虑为促进对儿童权利的尊重和防止冲突对儿童的消极影响以及在战争时任何侵犯儿童权利的行为所采取的步骤;

(b) 根据该公约第 41 条评估各缔约国所采取的措施, 这些措施比公约中所规定的更加有助于实现儿童的权利;

(c) 在其提交给大会的报告中列入关于实施《儿童权利公约》的有关在武装冲突时保护儿童权利的资料;

(d) 根据该公约的第 45 条, 加强其做为儿童权利的联系中心的作用, 从而确保对联合国系统范围的行动采用多科学和历史性的办法。它还应鼓励和促进国际合作, 尤其是同联合国机构、专门机构及其他包括非政府组织在内的主管机构的合作, 以改善遭受武装冲突影响的儿童的状况, 确保他们的基本权利得到保护并在必须要时通过有效地实施救济方案和人道主义援助来防止其受到侵犯。

## 2. 机构安排

288. 在武装冲突中, 每个关心儿童的人都必须奉行一贯的原则、标准和方针。联合国所有的外勤人员都应遵循保护人道主义任务的业务指导方针所建议的类似原则。这应包括受冲突影响的儿童状况, 儿童的人权和对他们的权利的侵犯。为此目的,

各机构应确保获得有关的培训。认识到妇女在武装冲突中所起到的关键作用以及在武装冲突形式下妇女和儿童是如何成为了易受伤害者的，人道主义援助应该在性别和年龄方面有针对性。这应适用于需求评估以及准备和冲突后的重建活动。

289. 联合国外勤人员和人道主义救济机构的工作人员必须将武装冲突中的儿童做为非同寻常的优先问题来处理。这条原则适用于所有部门——军事、政治、人道主义、人权、选举和行政——的工作人员和他们的所有监测和汇报活动。根据《儿童权利公约》的45条和世界人权大会所通过的《维也纳宣言和行动纲领》，所有这类部门都应设立机制就属于它们活动范围内各领域的公约执行情况加以评估和汇报。

290. 各国政府承担保护武装冲突局势中的儿童和防止这些冲突发生的主要责任。本报告引证了大量这类任务和文明社会及联合国机构和专门机构支持这些努力的必要性。专家通过她的工作开始认为若干联合国机构和专门机构的独特能力为保护和照顾遭受武装冲突影响的儿童带来了巨大希望。事实上，该专家认识到它们的贡献点燃了一盏最强的希望之光。无论从短期还是从长期来说，这些贡献的原则目标必须是加强各国政府履行对儿童所承担义务的能力，即使处于最困难的环境中也应如此。本报告描述了联合国机构和专门机构的许多极好的建议，与此同时又承认许多联合国机构和专门机构自己对其总的结果远非满意。考虑到这一点，专家特别明确地就未来的活动和优先行动提出了建议。以下的建议是对有关的联合国机构，方案和基金、专门机构及其他自治机构和布雷顿森林体系提出的。

#### 人道主义事务部

291. 人道主义事务部的快速反应，评估，政策规划，培训和评价活动应确保以儿童和性别为中心。这需要编制一种新的指数用于信息收集和培训和评估方案中。人道主义事务部的地雷意识和复原活动应强调与年龄和性别有关的设计和实施。人道主义事务部代表儿童基金会、难民专员办事处及其他有关机构向秘书处政治事务部

和维持和平行动部提出确定军防和民防资产(后勤、供应、设备和专业人员)可对儿童提供更好保护的方法。通过协调架构并同人权事务高级专员/人权中心合作,应该制定以儿童权利为重点的方针、责任机制并为维和人员提供系统的人道主义和人权文书的培训。人道主义事务部做为机构间常设委员会关于国内流离失所者特别工作组主席应确保制定恰当的体制来满足国内流离失所的儿童的需要。

#### 联合国儿童基金会

292. 儿童基金会的反战议程反映了该机构对援助受冲突影响的儿童所做的承诺,那项最近通过的关于保护儿童的政策是赋予该议程更大影响的一个重要步骤。儿童基金会需要在这一框架内加速制定专门用于保护处于武装冲突中的儿童的政策和方案,并特别注意对那些流离失所或与其家庭分开,身有残疾,被利用进行性营利或被非法监禁或被征募入伍的儿童的恢复和发展所采取的措施。儿童基金会还应加速制定有关青少年的方案,包括向他们提供机会参与方案的设计、实施和评估,并反映出教育、运动和娱乐对青少年的恢复和发展的重要性。儿童基金会应确保将所有这些问题列入机构间综合呼吁中。此外,该机构应建立其工作人员报告有关侵犯儿童权利情况的途径。儿童基金会在同其他专门机构和非政府组织的合作中应根据儿童权利拟订一系列指标,以指导评估和制定国别方案。儿童基金会在同人道主义事务部及其他主要人道主义机构合作时应对保护和照顾国内流离失所的儿童的工作提供领导。儿童基金会应特别注意遭受武装冲突影响的妇女和女孩的状况,确保对紧急情况评估、方案规划、设计和实施采取照顾到性别的办法,并在该领域和其他儿童权利领域对外地和总部工作人员提供适当的培训。儿童基金会应通过人道主义事务部/政治事务部/维和行动部的协调架构以及监测安全理事会会议来确保促成和平和维持和平行动照顾到儿童的需要。

### 联合国难民事务高级专员办事处

293. 根据强有力的政策指导方针,尤其是关于保护和照顾难民儿童的指导方针,难民专员办事处需要确保在所有的国别方案和同执行伙伴所签署的协议中始终贯彻与性别和年龄有关的原则和标准。这将需要进一步发展其反应能力并为工作人员及执行伙伴制定培训方案。认识到难民专员办事处常常是第一个对紧急情况做出反映的机构,重要的是在紧急阶段开始时部署合格的工作人员以确保评估和对方案做出反应要考虑到性别和年龄。除其他事项外,这将导致在保健和心理社会方案中系统地列入与性暴力有关的问题,并在难民营的设计、安全和分配过程中采取实际可行的预防措施。难民专员办事处应从紧急情况一开始就确保以心理社会为重点,并将地方社区和社会网络考虑进去。根据处理返乡者的工作、地方能力建设和加强机构的经验,难民专员办事处应确保在遣返和重新参与社会生活方案中充分考虑到妇女和儿童的保护和援助需求问题,特别是以女性和儿童为户主的家庭的照顾、财产和继承问题。

### 世界卫生组织

294. 卫生组织应在冲突的所有阶段加强对儿童的保健和发育方面的应急准备和反应。该组织应制定指标和文书以便其他组织和专门机构能迅速评估、计划和实施主要和优先的与受影响社区有关的儿童保健活动。卫生组织应为处于武装冲突形势下不同年龄和发育阶段的儿童出版材料。认识到卫生组织的保健定义包括身体、精神和社会幸福,该组织应在多部门儿童方案的编制和在重建受冲突影响的国家中加强公共保健基础设施方面增加同儿童基金会、难民专员办事处、世界银行和开发计划署的合作。这将包括按照技术指导方针提供实质性技术援助和有计划的儿童保健工作,以及在预防和管理与武装冲突期间针对妇女和女孩的暴力有关的保健问题上援助各



国和非政府组织的技术支持和培训材料。这些问题应该反映在卫生组织各项人道主义和综合紧急呼吁中。机构间在对冲突状况下最佳做法进行重要评估方面的合作可为加强儿童和青少年方案的编制打下基础。卫生组织应在应急反应中提供生育保健专门知识并在保健政策和方案中融入性别和妇女的见解。卫生组织应在向所有的保健工作人员进行儿童人权的培训上起领导作用。与此同时,它应为保健专业人员建立并加强相应的儿童权利监测和汇报机制。尽管这些并非新想法或政策,但应鼓励卫生组织将其实施置于优先地位。

#### 联合国开发计划署

295. 应鼓励开发计划署将处于特别发展环境中的儿童和妇女的特别需要置于更优先的地位。开发计划署藉助国别方案来减少区域、政治、经济和社会的差距的努力应采取诸如防止歧视妇女、少数和土著社区的措施以强调预防性的办法。在驻地协调员系统内,开发计划署有责任确保儿童是国家和国际行动总的方案架构的中心。开发计划署应将恢复保健、教育和司法服务以及经济及国家体制看成是冲突后恢复的关键因素。开发计划署应加强支持妇女在重建机构和改进管理中所起作用,也应加强支持妇女发展基金在这些领域的工作。开发计划署应在其全部的多部门的国别和区域方案中增加旨在预防冲突的措施,即加强文明社会。

#### 世界粮食计划署

296. 粮食援助不仅实际上补充了营养而且也是恢复的一种资源,因而成了恢复过程的一个有力手段。粮食计划署应鼓励社区参与计划和提供粮食援助,尤其是确保在难民营和国内流离失所者的营地中妇女成为分配系统的最初的控制点。粮食计划署应同其他联合国专门机构和非政府组织合作将粮食援助融入旨在促进家庭团结、一体化和处理机制的方案。象“以粮换枪”的粮食援助方案应在恢复和重新参与

社会生活——尤其是对青少年和前儿童战斗人员来说——中与保健、教育及其他发展活动联系起来。

#### 联合国粮食及农业组织

297. 鉴于粮农组织在预先警报系统和粮食安全的评估和分析中的重要性，该组织应在武装冲突期间收集确定儿童特别易受伤害的数据和资料。粮农组织应在制定诸如大大有利于儿童的粮食安全方案之类的方案和向被复员的儿童士兵提供其他生计及促进社会一体化的项目上提供专门技术知识和建议。粮农组织通过同农民的合作查明了儿童当户主的家庭越来越多，它应制定、实施并同他专门机构共同遵守有关的支助指导方针。粮农组织应同粮食计划署、儿童基金会、难民专员办事处和卫生组织一起共同加强家庭照管其孩子的能力，并确保这些方案与农业、渔业和林业领域的开发活动联系起来。

#### 联合国教育、科学及文化组织

298. 教育在满足儿童——尤其是处于冲突中和冲突后形势中的儿童——的需要和权利方面起着关键的预防和恢复作用。应该利用教科文组织在课程编制和师资训练方面上的专门知识来支持在冲突所有阶段，尤其是在紧急情况及复原和重建的关键时期中各业务机构所实施的教育方案。要鼓励教科文组织同劳工组织、儿童基金会、难民专员办事处、开发计划署、各有关的专门机构以及国际和国家的非政府组织进行合作，以便更迅速地为青少年，尤其是前儿童战斗人员安排相关的活动和方案。这种活动可包括发展通讯、运动和娱乐以提供机会培养终身的技能并增进健康。教科文组织在同人道主义事务部、儿童基金会及有关的非政府组织合作中，应通过技术会议编写并宣传防雷意识的材料，为儿童确定最佳的做法和评估防雷方案。教科文组织还应在和平教育方面协助其他联合国机构和专门机构、非政府组织和教育系统确定最佳做法、建立强有力的评估机制、评估各方案并改进协调原则和材料。

### 联合国妇女发展基金

299. 妇女发展基金应同儿童基金会密切合作以扩大其对处于危机形势下的女孩和妇女的支持。它还应扩大其妇女的建设和平和促成和平的活动。妇女发展基金应带头确保系统范围的紧急行动评估、指导方针、培训和评价工作都考虑到性别问题。妇女发展基金应开展并促进军事和司法系统所进行的有关妇女人权的培训。妇女发展基金应同人口基金、卫生组织和儿童基金会合作,确保所有的人道主义反应均能满足女孩和妇女的特殊的生育保健的需要,并制定报告有关基于性别的暴力行动的指导方针。此外,它还应让基于性别的暴力和利用性营利的受害者获得更多适当的法律上补救和恢复性治疗。

### 布雷顿森林机构

300. 布雷顿森林机构与联合国系统的专门机构的合作势头应有助于提供为解决受武装冲突影响的儿童的问题所需要的资源。要鼓励世界银行越来越多地关注保护和开发遭受冲突影响的国家中的人力资本,尤其是儿童和年青人。基本上与救济尤其是教育领域的救济无关的冲突后恢复行动最终会损害一切可能获得的利益。宏观经济的主动行动如不对微观层面的合作给予同等的注意就不能维持和平重建。世界银行可以做出重要贡献,办法是评估发展援助的预防性价值和确保更好地对遭受冲突影响的国家的需要进行协调与供资。在这一范围内,世界银行在教育、排雷和复员方面开展新的工作应将注意力更多地放在儿童身上。

### 其他有关组织

301. 联合国系统某些组织的任务与本报告中提出的许多问题密切相关。例如,国际劳工组织(劳工组织)在诸如职业恢复、残疾人就业、特殊青年就业和培训

计划及人力资源开发领域上的标准应成为冲突后形势下青少年——尤其是前儿童士兵、残疾儿童和错过教育机会的儿童——革新性复原和重新参与社会生活方案的基础。联合国人口基金(人口基金)应加强同业务机构的合作以确保充分地满足处于紧急情况 and 冲突后形势下的女孩和妇女的生育保健的需要。此外,关于难民和移民活动的国际移徙组织(移徙组织)的作用越来越重要。应鼓励做为特别政府间机构的移徙组织进一步扩大其在照顾和保护国内流离失所儿童中的作用,尤其是确保将儿童的特殊问题纳入其疏散、运输和处置的活动中去。专家还希望人们注意联合国社会发展研究所(社发研究所)遭战争破坏社会的项目,认为它可能会让人们注意到冲突后恢复中的儿童需要。

### 1. 红十字国际委员会, 红十字和红新月国际联合会及其各国分会

302. 红十字委员会、红十字和红新月国际联合会及其各国分会有着特殊的任务并发挥着独特的作用——包括紧急医疗援助,让分开的家庭成员重新团圆以及找到国内流离失所者。在国际红十字和红新月第26届会议上通过的决议,尤其是第2号决议和关于武装冲突的儿童受害者的行动计划应在活动全过程中得到实施。红十字委员会的中央跟踪机构在让儿童和家庭成员重新团圆上所起的作用是极为重要的。专家敦促在跟踪和重新团圆方案上继续并扩大同难民专员办事处、儿童基金会和专门的非政府组织的合作。红十字委员会对各政府的咨询服务作为重要的促进预防和加强实施人道主义法律的行动应得到加强,并对儿童给予特别的注意。应向文明社会及其他人道主义机构扩大宣传。尤其欢迎制定关于联合国部队尊重国际人道主义法的准则。

### 3. 机构间机制

303. 对于机构间的机制需要做进一步地探讨以确保对涉及儿童的维持和平和人道主义行动给予足够优先的考虑。

### 维持和平行动部/政治事务部/人道主义事务部：协调框架

304. 秘书处维和部、政治事务部和人道主义事务部在1994年制定了共享信息的框架。联合国紧急救济协调员在与机构间常设委员会成员磋商时必须确保在提交给安全理事会的联合国维持和平和人道主义计划、意见、建议和提议中特别考虑到遭受冲突影响的儿童。在这方面，应强调维持和平部队在促进和尊重儿童的权利中的作用，特别要注意儿童士兵的复员和重新参加社会生活。紧急救济协调员应坚持在所有国家一级的工作和由安全理事会、大会或人权事务高级专员授权的联合国外勤工作中处理受冲突影响的儿童状况。协调员还应在编制机构间综合呼吁中确保优先考虑支持遭受冲突影响的儿童及其主要照管人的需要。

### 机构间常设委员会

305. 根据1991年12月19日大会第46/182号决议设立的机构间常设委员会旨在确保对紧急问题采取协调的政策并在行动上做出反应。象儿童基金会这样的相关机构应制定有关遭受冲突影响的儿童的通用的机构间准则，以便用于综合机构间呼吁过程。这些准则的内容应反映在驻地及人道主义协调员和那些象秘书长特别代表一类肩负政治责任的人的职权范围中。

### 行政协调委员会和方案和行动问题协商委员会

306. 行政协调委员会及其附属机构即方案和行动问题协商委员会应讨论将有关儿童的复原和发展活动同救济和恢复相联系的方式，并确保所有有关的准则和战略建议都反映受战争影响的儿童的具体需要。行政协调委员会应赞成按此方式产生的原则和方针，并将它们做为在机构间评估、综合呼吁、圆桌会议和协商小组会议中包括与儿童有关的问题的示范。此外，人道主义事务部、儿童基金会和难民专员办事

处应定期就与儿童有关问题的发展情况通知行政协调委员会。由行政协调委员会为最近的全球会议采取的后续措施所建立的各种工作组应审议具体领域的问题，并以此做为联合国全系统特别援非倡议的建立和平、解决冲突和民族和解活动的一部分。换句话说，冲突中的儿童必须成为行政协调委员会议程的固定部分。

#### D. 民间社会组织

307. 在专家进行区域磋商、实地考察和研究过程中，各民间社会组织提供了大量有关儿童和冲突问题的情况和专门知识。这些组织中许多一直是传播《儿童权利公约》条文和执行其原则的中心。它们显示出愿意并能够在制定方案中开辟新领域，大胆地宣传并冒风险保护和加强处于冲突形势下儿童的权利。从宗教团体的国际联合会和国家发展组织到地方提供服务的项目，各民间社会组织在促进权利和确保儿童和家庭成员的幸福上继续显示出其关键作用。这些团体中许多都帮助编写了载于本报告中的问题和建议。民间社会在执行这些建议和协助政府和国际机构履行其对儿童承担的义务上的作用是至关重要的。

308. 民间社会组织在防止冲突、保护儿童和重建遭受冲突影响的社会中起着根本本性的作用。它们通过宣传、研究和情报、人权监测、方案干预、培训和人道主义援助来发挥作用。由于它们的重要性，各团体间以及它们同区域机构、国家机构和国际社会进行的热对话和合作就必不可少。要鼓励非政府组织、宗教社团、文化组织、教育人士、专业和学术网络和社团以及传媒运用关于保护儿童权利的国际标准作为他们工作的纲领，并继续提请国际社会关注这些问题。

309. 专门同妇女、家庭和社区打交道的组织尤其重要。尽管妇女在保护及赡养儿童及家庭中的作用为世所共知，但她们在经济、政治和安全领域的参与却很少的得到承认和支持。妇女一直是地方一级缔造和平和解决冲突的积极因素，应该增加她们在国家、区域和国际各级的参与。政府、机构及其他文明社会行动者必须运用妇女在

常常是危险或不安全的形势下保护她们的孩子、维持其家庭和救助社区中所获得的思想、知识和经验。应加强各级的妇女组织和网络，以此作为最大限度地发挥妇女在保护儿童、和平、社会正义和人的发展中的作用的途径之一。

310. 要鼓励民间社会组织培养在国家、区域和全球各级的能力以从事相关的研究；就诸如儿童士兵这样的关键问题组成同盟、网络和运动；并协助为儿童权利活动创造出有利的环境。

311. 在国际社会的支持下，专家鼓励文明社会组织筹备一次关于儿童权利和武装冲突的国际会议。这种会议可能在《儿童权利公约》生效和世界领导人举行世界儿童问题首脑会议十年后的2000年9月举行。这次会议应评估在讨论本报告后全球所取得的进步，以及将来继续改善遭受武装冲突影响的儿童境遇的方式和方法。尽管可能有人认为这是专家所提出的非同寻常的建议，但人们必须认识到，我们是在谈论对儿童来说是往往极为严峻的形势，而目前文明社会的作用是儿童获得拯救和幸福的关键。

## 七、结论

“我们需要一个人重于物的社会，一个珍爱儿童的社会；一个人民有更多人情味、更多关怀之心及更高教养的社会。”<sup>46</sup>

312. 本报告提出许多保护武装冲突中的儿童的建议。它集中讨论了什么是切合实际的和什么是可能的，但这并不够。在考虑儿童未来时，我们必须大胆些。我们必须放眼未来并寻找新的途径和解决办法，让儿童不受战争后果的影响并直接解决冲突本身。

313. 在寻求和平解决战争的途径和谴责为任何武装冲突辩护的同时，保护儿童有着明确而压倒一切的道义上的理由。儿童仍然在受到不道德地虐待这一事实明确表明，我们几乎尚未开始履行保护他们的义务。对儿童的直接伤害——身体伤害、

性暴力、心理社会的痛苦——是对每颗曾经激励制订《儿童权利公约》的人道主义良心的公然污辱。公约使各国承诺满足范围更加广泛的儿童权利的需要，履行保健、教育及在照管和供养家庭和社区中成长和发育的权利。

314. 本报告说明了儿童应享有的权利是如何在武装冲突期间不断地遭到蹂躏的。使这种蹂躏曝光是朝着解决它们的所迈出的一小步。这种曝光要求罪犯正视它们的行动并提醒儿童权利的卫士今后工作还很艰巨。衡量本报告的唯一标准是它引起的反应和激发的行动。在某种程度上来说，二者已经开始有了：本报告在许多方面开辟了新的领域，它并不是只着重形成最终报告的讨论和决议上，而是在于各国政府、国际机构、非政府组织及文明社会的许多其他因素间的协商和合作的过程上。总之，本报告让家庭和儿童参与说明其状况和维持其权利。

315. 本报告的动员工作正在进行。在国家和区域各级已经做出承诺召开会议，开始履行本报告的结论。此外计划出版的出版物包括一本书、系列研究文件、资料袋和本报告的普及本。在编写本报告时，有许多问题在现有时间内无法涉及，需要做进一步的调查。这些问题包括：影响紧急情况下保护儿童的行动问题；对预防冲突和重建及发展采取以儿童为中心的办法；在现有的人权机制下处理侵犯儿童权利的问题；军队在保护儿童权利中的作用；儿童权利问题与和平和安全的关系；关于武装冲突形势下青少年，尤其是孩子家庭为户主的特别方案的制定；妇女在预防、管理和解决冲突中的作用；人道主义救济的社区和区域办法；以及为处于冲突形势下的所有行动者拟订儿童权利领域的有效培训方案。做为本报告的后续措施，建议通过研究及其他办法处理上述每一个问题。

316. 在武装冲突时对儿童的公然虐待和利用儿童营利的情况可以并且必须加以消除。长期以来，我们容忍了虚伪的说法，说儿童卷入武装冲突是令人遗憾但是不可避免的。其实不然。儿童卷入战争往往都是成年人有意识的和精心决定所造成的。我们必须谴责每一个这种决定，我们必须驳斥这种有谬误的军事和政治推理，无能为



力的声明和将儿童士兵做为青年“志愿者”加以掩盖的卑劣做法。

317. 总而言之,本报告是要呼吁人们采取行动。我们这样不断地眼看着儿童的权利受到侵犯却不去保护他们是于心有愧的。儿童们遭到袭击、侵犯、谋杀而我们的良心无动于衷并且道貌岸然,这是不可饶恕的。这说明我们文明的根本危机。武装冲突对儿童的影响必须成为每个人关心的事,是每个人的责任,政府、国际组织和文明社会的每个因素的责任。我们中的每个人、每个人、每个机构、每个国家都必须发起并支持全球保护儿童的行动。地方和国家的战略必须强化,并要通过国际动员来强化。

318. 让我们把儿童称为“和平地带”。人类将以这种方式最终宣布儿童是不可侵犯的,所有儿童都必须免受武装冲突的有害影响。儿童激发了我们迫切动员起来的积极性。举世关心儿童提供了正视造成他们痛苦问题的新机会。政治家、政府、军队及非国家实体通过关注儿童将开始认识到由于武装冲突他们毁掉了多少东西,因而得到的又是多么少。让我们把握这个机会重新恢复我们哺养和保护儿童的天性。让我们将道义上的愤怒转化为具体的行动。我们的孩子有权享有和平。和平是每个孩子的权利。

注

- <sup>1</sup> 史密斯、克里斯和亨里克森著“二十世纪末战争和冲突的变化”，伦敦，防务研究中心，国王学院，1996年第50页。
- <sup>2</sup> 联合国儿童基金会，《1996年世界儿童状况》，牛津大学出版社，第13页。
- <sup>3</sup> 布雷特、雷恰尔、玛格丽特·麦卡林和朗达·奥谢著，“儿童：看不见的士兵”。日内瓦，公谊会联合国办事处和国际天主教儿童局，1996年4月，第88页。
- <sup>4</sup> 同上，第23页。
- <sup>5</sup> 同上，第33页。
- <sup>6</sup> 同上，第34页。
- <sup>7</sup> 同上，第53页。
- <sup>8</sup> 同上，第31页。
- <sup>9</sup> 同上，第52页。
- <sup>10</sup> 阿尔姆奎斯特、凯特、罗比·莫胡穆扎和戴维·韦斯伍德著“武装冲突对儿童的影响”。日内瓦：世界观察国际，1996年5月，第21页。
- <sup>11</sup> 布雷特、雷恰尔、玛格丽特·麦卡林和朗达·奥谢著，“儿童：看不见的士兵”。日内瓦，公谊会联合国办事处和国际天主教儿童局，1996年4月，第84页。
- <sup>12</sup> 同上，第53页。
- <sup>13</sup> 见 E/CN.4/1996/52/Add.2 秘书长关于国内流离失所者问题的代表对国内流离失所者制定了以下的工作定义：“凡因武装冲突、国内动乱、对人权的有组织侵犯或由于自然或人为灾难而突然或意外地被迫大批逃离家园但仍留在其国内本土的人们”。
- <sup>14</sup> 1951年《关于难民地位的公约》第1A条第2款将难民的定义确定为：“因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因留

在其本国之外,并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护的人,或者不具有国籍并由于上述事情留在他以前经常居住国家以外而现在不能或者由于上述恐惧不愿返回该国的人”。

<sup>15</sup> 难民专员办事处。《1995年世界难民状况：谋求解决办法》。纽约：牛津大学出版社，1995年，第248页。

<sup>16</sup> 联合国难民事务高级专员办事处。《关于保护和照顾难民儿童的指导方针》。日内瓦：难民专员办事处，1994年。

<sup>17</sup> 还见大会（第41/85号决议，题为《关于儿童保护和儿童福利，特别是国内和国际寄养和收养办法的社会和法律原则宣言》。

<sup>18</sup> 联合国难民事务高级专员办事处。《反对对难民施加性暴力：关于预防和响应的指导方针》。日内瓦，难民专员办事处，1995年。

<sup>19</sup> 难民专员办事处，“武装冲突对儿童的影响：难民儿童和流离失所儿童方面”，日内瓦，1996年，第36页。

<sup>20</sup> 同上，第53页。

<sup>21</sup> 见 E/CN.4/1996/63。

<sup>22</sup> 见 E/CN.4/1996/53/Add.1。

<sup>23</sup> 沙德、恩斯特著“关于联合国莫桑比克维持和平部队的经验”。挪威，拯救儿童联合会，1995年。

<sup>24</sup> 联合国人道主义事务部统计资料。

<sup>25</sup> 乔迪·威廉斯，“保护儿童免受地雷和未爆弹药之害”。哥伦比亚特区华盛顿：美国越战退伍军人基金会，第1页。

<sup>26</sup> 同上，第12页。

<sup>27</sup> 同上。

<sup>28</sup> 同上，第13页。

- <sup>29</sup> 资料来自纽约联合国人道主义事务部。
- <sup>30</sup> 理查德·加菲尔德，“经济制裁对妇女和儿童健康的影响”。纽约：哥伦比亚大学，1996年4月，第9页。
- <sup>31</sup> 同上，第11页。
- <sup>32</sup> 同上，第13页。
- <sup>33</sup> 联合国儿童基金会，《1995年世界儿童状况》。纽约：牛津大学出版社，第20页。
- <sup>34</sup> 人口信息和通讯青年组织，“库马西街头青年的生活质量改善、赋予权力和发展”。加纳：人口信息和通讯青年组织，1996年。
- <sup>35</sup> 联合国儿童基金会，《1996年世界儿童状况》，牛津，牛津大学出版社，第20页。
- <sup>36</sup> 联合国粮食及农业组织，“关于武装冲突对儿童的营养影响的研究报告”。罗马，1996年，第16页。
- <sup>37</sup> 同上，第18页。
- <sup>38</sup> 同上，第10页。
- <sup>39</sup> 联合主办的联合国人体免疫机能丧失病毒和艾滋病方案，“人体免疫机能丧失病毒和婴儿喂养：临时说明”。日内瓦，1996年7月。
- <sup>40</sup> 红十字国际委员会、红十字和红新月国际联合会及其各国分会已采用以下国际人道主义法的完整定义：由条约或习惯法确立的国际规则。它们专门用来解决由国际或非国际武装冲突直接引起的人道主义问题，而且它们，出于人道主义的原因，限制冲突的各方使用它们所选择的战争方式和方法或保护已经或可能受到冲突影响的人员和财产。
- <sup>41</sup> 儿童权利委员会，CRC/C/46，第203至238段。
- <sup>42</sup> 社会发展研究所，《混乱状态：全球化的社会效果》。日内瓦，1995年，第112页。
- <sup>43</sup> Devaki Jain 在联合国关于武装冲突对儿童的影响的研究——名人小组会议上的发言。Tarrytown，纽约，1995年5月9日。

<sup>44</sup> 联合国开发计划署,《1996年人的发展报告》。纽约,牛津大学出版社,1996年,第72页。

<sup>45</sup> 见 E/AC.51/1995/2。

<sup>46</sup> 大主教图图在联合国关于武装冲突对儿童的影响的研究名人小组会议上的发言。Tarrytown, 纽约, 1995年5月9日。

## 附件

### 为武装冲突对儿童的影响的报告提交的研究成果 (未发表的手稿)

胡贝图斯·亚当和约奇姆·瓦尔特等，“工业国家中的难民儿童——联合王国、德国和南非心理社会状况和专题研究的报告”。德国汉堡医学院，1996年。

凯特·阿尔姆奎斯特，罗比·穆胡穆扎和大卫·韦斯特伍德，“武装冲突对女孩的影响”。日内瓦，世界观察国际，1996年5月。该论文吸纳了世界观察15个国别办事处的工作结果，并征求其他国际非政府组织意见后编写的。

赫雷尔·巴利安，“车臣的武装冲突：对儿童的影响”。法律和解决冲突科瓦斯中心，弗吉尼亚，1995年11月。

凯瑟琳·巴内斯编，“武装冲突对来自少数民族和土著社区儿童的影响：关于朱马、马亚、罗马和索马里儿童的四项个案研究”。联合王国：国际少数人权利团体，1996年5月。

约·博伊登和萨拉·吉布斯，“易受伤害性和重新恢复的能力：对柬埔寨心理——社会灾难的认识和反应”。联合王国，1996年5月。本报告是与其他联合国机构、儿童基金会，特别是社发研究所和柬埔寨境内心理社会易受伤害性和对应战略当地工作组合作编写的。

约·博伊登和保罗·里德尔，“向遭受武装冲突影响的儿童提供教育”。1996年4月。

拉彻尔·贝内特，玛格丽特·麦卡林和罗恩达·奥·谢伊，“儿童：看不见的士兵”。日内瓦，公谊会联合国办事处和国际天主教儿童局，1996年4月。本报告是《儿童权利公约》小组难民儿童和武装冲突中的儿童分组儿童士兵研究项目的成果。24个个案研究中有许多是由当地非政府组织编写的。拉达·巴嫩是武装冲突对儿童的影响研究的一个主要供资伙伴，并将于1996年晚些时候出版一份更详细的研究

究报告。

伊勒尼·科恩，“联合国人权特派团(危地马拉人权核查团和萨尔瓦多观察团)对儿童权利的核查和保护”。1996年5月。

卡罗尔·杰达和P.M.沙，“武装冲突对儿童的影响：对公共卫生的威胁”。日内瓦，卫生组织，家庭和生殖健康和紧急人道主义行动司，1996年6月。

联合国粮食及农业组织，“关于武装冲突对儿童营养的影响研究报告”，罗马，1996年。

里查德·加尔菲尔德，“经济制裁对妇女和儿童健康的影响”。纽约，哥伦比亚大学，1996年4月。

卡罗林·汉米尔顿和塔巴泰·阿布埃尔-哈吉，“儿童和战争：人道主义法律和儿童的权利”，联合王国，埃塞克斯大学，1996年5月。

弗朗西斯·J.汉普逊，“根据国际法提供的法律保护”。联合王国，埃塞克斯大学，1996年5月。

艾拉·卡德加-哈姆达，《结束沉默：对遭受武装冲突影响的儿童的性暴力、猥亵和剥削的初步研究》。日内瓦，地球社国际联合会和《儿童权利公约》政府组织小组，1996年7月。本报告是根据提供个案研究的当地和国际非政府组织编写的12份个案研究报告编写的。

邓格蒂尔·A.库尔编和拉里奥咨询部，“战争对儿童的影响和南部苏丹的传统价值和国际人道主义原则的作用”。内罗毕，南部苏丹法律协会，1996年6月。

伊丽莎白·普罗塔西奥·马尔西利诺等，“在武装冲突形势下社区参与儿童的恢复和重新参与社会生活(菲律宾经验)”，提交联合国关于武装冲突对儿童的影响研究亚太区域协商会的文件，菲律宾，菲律宾大学，1996年。

伊丽莎白·普罗塔西奥·马尔西利诺，“武装冲突中儿童所受的酷刑”。菲律宾，综合发展研究中心，1996年。

杰姆·穆南，“地雷对越南中部的广治省儿童的影响”。为联合国关于武装冲

突对儿童的影响研究亚太区域协商会编写的报告,河内,美国越战退伍军人基金会和儿童基金会,1995年。

拯救儿童联盟,关于受武装冲突影响和流离失所儿童工作组“促进遭受武装冲突影响和流离失所的儿童的心理社会健康:原则和方法”,第1号工作文件,1996年3月。本报告根据15余个拯救儿童外地方案的国际和当地专业人员的经验编写。

克里斯·史密斯和D.亨德里克森,“二十世纪后期战争和冲突的变化”,为联合国关于武装冲突对儿童的影响研究编写的报告。伦敦,防务研究中心,皇家学院,1996年。

阮田清,“灭草剂和脱叶剂对越南儿童的影响”。为联合国关于武装冲突对儿童影响研究亚太区域协商会编写的报告。河内,儿童基金会,1996年。

联合国人权中心,“武装冲突对儿童的影响:对现有的标准及其相关性和适当性的调查”,日内瓦,1996年。

联合国妇女发展基金,“武装冲突危机形势中的妇女”。妇发基金为武装冲突对儿童的影响研究编写,纽约,1996年3月。

联合国难民事务高级专员,《难民和流离失所的儿童》,日内瓦,1996年。

乔迪·威廉斯,《保护儿童免受地雷和未爆弹药的伤害》,美国越战退伍军人基金会,国际禁止地雷运动,1996年4月。

- - - - -